

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La organización del Congreso de los Diputados en el
reglamento provincial de 1977**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Juan Luis Paniagua Soto

DIRECTOR:

Carlos Ollero Gómez

Madrid, 2015

Juan Luis Paniagua Soto

TP

1984

222



* 5 3 0 9 8 6 7 3 0 1 *

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

X-53-216519-2

LA ORGANIZACION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN EL REGLAMENTO
PROVISIONAL DE 1.977

Departamento de Ciencia Política
Sección de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
1984



BIBLIOTECA

Colección Tesis Doctorales. Nº

222/84

© Juan Luis Paniagua Soto
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1984
Xerox 9200 XB 480
Depósito Legal: M-42782-1984

U N I V E R S I D A D C O M P L U T E N S E D E M A D R I D

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA

(Sección de Ciencias Políticas)

Departamento de Ciencia Política

LA ORGANIZACION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

EN EL REGLAMENTO PROVISIONAL DE 1977

Tesis Doctoral presentada por
JUAN LUIS PANIAGUA SOTO.
Dirigida por el Profesor Doctor
Don CARLOS OLLERO GOMEZ,
Catedrático de la 1a. Cátedra de
Teoría del Estado y Derecho Cons-
titucional, de la Facultad de
Ciencias Políticas y Sociología.

M A D R I D, 1982

ESQUEMA GENERAL DE LA TESIS

I. INTRODUCCION

Capítulo 1°.- El Principio de Autonomía y los Reglamentos Provisionales. Caracteres del Proceso Constituyente. (Pág. 2).

II. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Capítulo 2°.- La Representación Política y sus Garantías: Inviolabilidad e Inmunidad. (Pág. 66).

Capítulo 3°.- La Independencia del Parlamentario. Caracterización del mandato. (Pág. 106).

III. LOS ORGANOS DE DIRECCION DE LA CAMARA

Capítulo 4°.- El Presidente (1). (Pág. 132).

Capítulo 5°.- El Presidente (2). (Pág. 163).

Capítulo 6°.- La Mesa y La Junta de Portavoces. (Pág. 199).

IV. LOS ORGANOS DE TRABAJO PARLAMENTARIO

Capítulo 7°.- Las Comisiones (1). (Pág. 231).

Capítulo 8°.- Las Comisiones (2). (Pág. 291).

Capítulo 9°.- El Pleno. (Pág. 359).

II

V. EL ORGANO PARA LA PERMANENCIA DEL PARLAMENTO

Capítulo 10°.- La Diputación Permanente. (Pág. 386).

VI. LOS ORGANOS DE INTERVENCION POLITICA Y LEGISLATIVA

Capítulo 11°.- Los Grupos Parlamentarios. (Pág. 429).

VII. CONCLUSIONES (Pág. 518).

VIII. BIBLIOGRAFIA (Pág. 530).

III

INDICE GENERAL

I. INTRODUCCION

CAPITULO :°

EL PARLAMENTO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA

1. AUTONOMIA Y DIVISION DE PODERES
2. LA AUTONOMIA COMO GARANTIA DE INDEPENDENCIA FUNCIONAL (TECNICA JURIDICA) EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO.
 - A. LAS PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO-INSTITUCION (LLAMADOS "PRIVILEGIOS" COLECTIVOS) : LA AUTONOMIA.
 - B. LAS RELACIONES CON OTROS ORGANOS DEL ESTADO, CON INSTITUCIONES DE CARACTER PUBLICO O DE CARACTER PRIVADO : LA INDEPENDENCIA.
3. ESPECIAL NATURALEZA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.
 - A. TIPOS DE REGLAMENTOS. NATURALEZA JURIDICA . DOCTRINAS.
 - B. IMPORTANCIA E INFLUENCIA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.
4. LA ESPECIAL SITUACION DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA DEL CONGRESO (Y EL SENADO) EN LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL.
 - A. EL ATIPICO PROCESO CONSTITUYENTE.

B. ELABORACION DE LOS REGLAMENTOS PROVISIONALES.
LOS LIMITES DE LA LEGALIDAD CONSTITUIDA.

- a. Aspectos no especialmente conflictivos o en los que jugaron, dentro de pautas normales, las mayorías y la transacción.
- b. Los temas de mayor enfrentamiento: repercusiones del carácter de la Transición Política.
- c. Filosofía del Reglamento y tendencias que en él se apuntan.

5. NOTAS.

II. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

CAPITULO 2°

LA REPRESENTACION POLITICA Y SUS GARANTIAS :
INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD.

1. LA REPRESENTACION POLITICA
2. LOS LLAMADOS "PRIVILEGIOS" DE LA FUNCION :
LA INVIOLABILIDAD Y LA INMUNIDAD.

A. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA

- a. Personas a las que ampara
- b. Actos que quedan cubiertos
- c. Lugares

VI

B. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

- a. Carácter de la Inmunidad
- b. Objetivo
- c. Alcance
- d. Interpretación de la Inmunidad

3. NOTAS

CAPITULO 3°

LA INDEPENDENCIA DE LOS PARLAMENTARIOS.
CAPACTERIZACION DEL MANDATO.

1. EL SOPORTE MATERIAL DEL PARLAMENTARIO

A. LA RETRIBUCION

B. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y TECNICOS A DISPOSICION DEL PARLAMENTARIO.

2. SITUACION DEL MANDATO Y DE LOS "PRIVILEGIOS" EN LA RELACION REPRESENTANTE - PARTIDO (O REPRESENTANTE - GRUPO PARLAMENTARIO).

3. LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL CONGRESO EN LO REFERENTE AL ESTATUTO.

4. ANALISIS DEL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS REGLAMENTARIOS.

5. NOTAS

VII

III. LOS ORGANOS DE DIRECCION DE LA CAMARA

CAPITULO 4°

EL PRESIDENTE (I): ORIGEN HISTORICO Y TIPOLOGIA

1. ORIGEN HISTORICO

2. TIPOLOGIA

A. POR LAS DISTINTAS FORMAS DE CUBRIR LA PRESIDENCIA.

- a. Presidencias por designación del Jefe del Estado.
- b. Presidencias automáticas por determinación constitucional.
- c. Presidencias electivas.
 - c.1 ¿Quién elige al Presidente?
 - c.2 ¿Cómo se realiza la elección?
 - c.3 Mayorías requeridas.

B. POR LA FORMA DE EJERCERSE LA FUNCION :
SPEAKER Y PRESIDENCIA.

3. NOTAS.

CAPITULO 5°

EL PRESIDENTE (II) : CARACTER, ATRIBUCIONES Y PODERES

1. CARACTER, ATRIBUCIONES Y PODERES.

VIII

A. CARACTER

- a. Un Presidente Unico
- b. Un Presidente Permanente
- c. Un Presidente Imparcial

B. ATRIBUCIONES Y PODERES

- 2. SIGNIFICACION POLITICA DEL PRESIDENTE EN EL CONTEXTO DEL REGIMEN POLITICO.
- 3. LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL CONGRESO EN ESTE PUNTO.
- 4. CONTENIDOS DEL ARTICULADO Y SIGNIFICACION DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO EN EL REGIMEN POLITICO ESPAÑOL. REFERENCIAS AL PRESIDENTE DEL SENADO.
- 5. NOTAS.

CAPITULO 6°

LA MESA Y LA JUNTA DE PORTAVOCES

1. LA MESA

A. CONSIDERACIONES GENERALES

B. LA POSICION DE LOS PARTIDOS EN LA ELABORACION DEL REGLAMENTO EN ESTE PUNTO.

C. SISTEMA DE ELECCION DE LOS MIEMBROS DE LA MESA.

D. FUNCIONES QUE EL REGLAMENTO CONFIERE A LA MESA.

IX

2. LA JUNTA DE PORTAVOCES

A. CONSIDERACIONES GENERALES

B. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL REGLAMENTO PROVISIONAL. ESTRUCTURA.

C. FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA JUNTA DE PORTAVOCES.

D. PRACTICA PARLAMENTARIA.

3. NOTAS

IV. LOS ORGANOS DE TRABAJO PARLAMENTARIO

CAPITULO 7°

LA EVOLUCION HISTORICA Y LA ORGANIZACION INTERNA DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

1. INTRODUCCION. CARACTERES GENERALES.

2. EVOLUCION HISTORICA, EN EL DERECHO COMPARADO Y EN ESPAÑA.

3. ESTRUCTURA INTERNA DE LAS COMISIONES.

A. EL PROBLEMA DE SU COMPOSICION.

B. LOS METODOS DE DESIGNACION DE SUS MIEMBROS.

a. Por el Presidente de la Cámara.

b. Por las Secciones, Comisiones "ad hoc" u otros órganos colegiados.

X

- c. Por la Cámara en Pleno.
- d. Por los Grupos Parlamentarios.

C. LOS ORGANOS INTERNOS DE LAS COMISIONES.

a. La Mesa

- a-1 Formas de designación o elección de su Presidente.
- a-2 Formas de distribución de las Presidencias entre los Grupos Políticos.
- a-3 Atribuciones de la Mesa y de su Presidente.

b. Las Subcomisiones y las Ponencias.

D. LOS MEDIOS TECNICOS DE LAS COMISIONES.

4. NOTAS.

CAPITULO 8°

LOS DIVERSOS TIPOS DE COMISIONES SEGUN SUS
FUNCIONES, COMPETENCIAS Y DURACION

1. INTRODUCCION AL TEMA. EXPLICACION DE LA CLASIFICACION
ADOPTADA.

2. TIPOLOGIA.

A. LAS COMISIONES GENERALES

B. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

a. Las Comisiones Legislativas Permanentes

- a-1 Ordinarias
- b-2 Descentralizadas

XI

- b. Las Comisiones Especiales
- c. Las Comisiones Mixtas

C. LAS COMISIONES DE ENCUESTA O INVESTIGACION

3. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS COMISIONES EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL

- A. LOS TEMAS DE MAYOR RELIEVE EN LOS DEBATES DE LA COMISION DE REGLAMENTO.
- B. TENDENCIAS QUE SE APUNTAN EN NUESTRO SISTEMA DE COMISIONES Y SUS CONSECUENCIAS.

4. NOTAS.

CAPITULO 9°

E L P L E N O

- 1. LA IDENTIDAD DEL PLENO Y LA CAMARA COMO FORMIZACION DE LA IDENTIDAD DEL PARLAMENTO Y LA SOBERANIA.
- 2. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y EL MANDATO REPRESENTATIVO.
- 3. EL CARACTER DEL PLENO EN LA ORGANIZACION ACTUAL DE LAS CAMARAS.
- 4. EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
 - A. CONVOCATORIA, REQUISITOS Y ORGANIZACION.
 - B. COMPETENCIAS.
 - a. Respecto de su propia organización.
 - b. Respecto de los Diputados.

XII

- c. Respecto de las Comisiones.
- d. Sobre su propio funcionamiento.
- e. Sobre los procedimientos legislativos.
- f. De control o intervención sobre otros Organos del Estado.
- g. Respecto de las Relaciones Internacionales.

5. NOTAS

V. EL ORGANO PARA LA PERMANENCIA DEL PARLAMENTARIO

CAPITULO 10°

LA DIPUTACION PERMANENTE

- 1. INTRODUCCION. CONCEPTOS GENERALES.
- 2. ORIGEN HISTORICO DE LA INSTITUCION EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO.
- 3. COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA DIPUTACION PERMANENTE.
 - A. COMPOSICION: ELECCION DE SUS MIEMBROS. INCOMPATIBILIDADES Y VACANTES. SUS ORGANOS INTERNOS.
 - B. FUNCIONAMIENTO
 - a. Nombramiento y constitución.
 - b. Reuniones. Convocatoria, quorum y votaciones.
- 4. ATRIBUCIONES
 - A. DURANTE LAS VACACIONES LEGISLATIVAS.
 - B. TRAS EL FIN DE LA LEGISLATURA.

XIII

5. DACION DE CUENTAS

6. CONCLUSION

7. NOTAS

VI. LOS ORGANOS DE INTERVENCION POLITICA Y LEGISLATIVA

CAPITULO 11°

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

1. ORIGEN HISTORICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. PLANTEAMIENTO DEL TEMA EN EL PARLAMENTARISMO MODERNO.

2. TIPOS DE GRUPOS PARLAMENTARIOS.

A. GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE SE CORRESPONDEN CON PARTIDOS POLITICOS.

B. GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE SE CORRESPONDEN CON FEDERACIONES O COALICIONES ELECTORALES.

C. GRUPOS PARLAMENTARIOS FORMADOS EN LA CAMARA POR MIEMBROS Y/O FORMACIONES POLITICAS CON IDENTIDAD DE OBJETIVOS Y PROXIMIDAD IDEOLOGICA.

D. EL GRUPO MIXTO.

3. PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA LA CONSTITUCION DE GRUPOS PARLAMENTARIOS.

A. EXIGENCIAS REGLAMENTARIAS PARA LA FORMACION DEL GRUPO

XIV

- a. La determinación del número mínimo de diputados exigible para formar Grupo.
 - b. Determinación del momento para su formación.
 - c. Formalización de su existencia ante la Cámara.
 - B. CAUSAS DE DESAPARICION DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
4. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.
- A. ORGANIZACION: EL PRESIDENTE. LA ASAMBLEA GENERAL. LOS SERVICIOS.
 - B. FUNCIONAMIENTO INTERNO: DETERMINACION DE LA VOLUNTAD POLITICA DEL GRUPO Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.
5. COMPETENCIAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO.
- A. RESPECTO DE LA ORGANIZACION DE LA CAMARA.
 - B. RESPECTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CAMARA.
 - a. En la ordenación de los trabajos.
 - b. En el procedimiento legislativo.
 - c. En los procedimientos de fiscalización y control.
 - C. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU PRESENCIA COLEGIADA EN LA CAMARA; LA JUNTA DE PORTAVOCES.
6. SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
- A. EL GRUPO COMO ORGANO DEL PARTIDO.
 - B. EL GRUPO COMO ORGANO DE LA CAMARA.
 - C. EL GRUPO COMO ASOCIACION PRIVADA.
 - D. EL GRUPO COMO ORGANO DE NATURALEZA COMPLEJA

7. LAS POSICIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO
EN LA REGULACION REGLAMENTARIA DEL TITULO III. MODIFICA-
CIONES DEL REGLAMENTO EN ESTE PUNTO.

8. NOTAS.

VII. CONCLUSIONES

VIII. BIBLIOGRAFIA

1

.

I. INTRODUCCION

0002

CAPITULO PRIMERO

EL PARLAMENTO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA

1. AUTONOMIA Y DIVISION DE PODERES
2. LA AUTONOMIA COMO GARANTIA DE INDEPENDENCIA FUNCIONAL -
(TECNICA JURIDICA) EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE -
DERECHO.
 - A. LAS PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO-INSTITUCION (LLAMA--
DOS "PRIVILEGIOS" COLECTIVOS) : LA AUTONOMIA .
 - B. LAS RELACIONES CON OTROS ORGANOS DEL ESTADO, CON INS-
TITUCIONES DE CARACTER PUBLICO O DE CARACTER PRIVADO:
LA INDEPENDENCIA .
3. ESPECIAL NATURALEZA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.
 - A. TIPOS DE REGLAMENTOS. NATURALEZA JURIDICA. DOCTRINAS.
 - B. IMPORTANCIA E INFLUENCIA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.
4. LA ESPECIAL SITUACION DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA DEL CON-
GRESO (Y DEL SENADO) EN LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PRO
VISIONAL .
 - A. EL ATIPICO PROCESO CONSTITUYENTE.
 - B. ELABORACION DE LOS REGLAMENTOS PROVISIONALES. LOS -
LIMITES DE LA LEGALIDAD CONSTITUIDA.

0003

- a. Aspectos no especialmente conflictivos o en los que jugaron, dentro de pautas normales, las mayorías y la transacción.
- b. Los temas de mayor enfrentamiento : repercusiones del carácter de la Transición Política.
- c. Filosofía del Reglamento y tendencias que en él se apuntan.

5. NOTAS .

0004

EL PARLAMENTO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA

1. AUTONOMIA Y DIVISION DE PODERES

El principio de autonomía de las Cámaras legislativas tiene su origen moderno en el liberalismo revolucionario. La teoría de la división de poderes (distinción, en la expresión de Schmitt), elevada a la categoría de dogma político-ideológico (Artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y el Ciudadano) tiene su inmediato reflejo en la independencia y autonomía del Poder legislativo. Inglaterra, la Unión de las Colonias norteamericanas y Francia darán, cada una con su propia perspectiva, un respaldo vigoroso a estos principios.

Pero aún antes, el principio de autonomía puede localizarse -como antecedente- y aún a pesar de las distancias conceptuales y temporales, en las Cámaras estamentales. La organización política estamental -organización dualista- se asienta en la existencia de una Monarquía limitada por la presencia política (económica y militar) de una "representación" organizada estamentalmente en "cuerpos" o "estados" (la nobleza, el clero y las ciudades). La característica de esta representación estamental es precisamente la de compartir el poder de la Corona, bien prestando consejo, bien asintiendo a nuevos tributos, o bien negándolos u ofreciendo resistencia. La Monarquía, aún no lo suficientemente fuerte como para doblegar las resistencias feudilizantes de los Estamentos, tiene que ceder ante las presiones, dando lugar a una forma política en la que se pueden encontrar las bases, la prehistoria, del futuro parlamentarismo liberal.

En esta etapa, tránsito entre el feudalismo y el absolutismo monárquico, los Estamentos, las Cámaras Medievales, van a mostrarse celosos guardianes de sus privilegios frente a las prerrogas-

00000

tivas, siempre crecientes, de la Corona. Entre estos privilegios ("libertades") se encuentra precisamente el de la propia autonomía de las Cámaras (Parlamento, Estados, Cortes), sobre todo en orden a la libertad de sus debates, a su propia organización interna y por encima de todo, frente a las pretensiones e ingerencias de la Corona o de sus representantes oficiales. La misma naturaleza del proceso por el que se forma la voluntad política del "Estado", dualista, el equilibrio entre los dos centros de decisión será inestable, y el crecimiento de uno u otro lleva consigo la disminución (o desaparición) del contrario; si Inglaterra o la Europa nórdica son ejemplos de freno al absolutismo, también lo serán de crecimiento progresivo de los privilegios parlamentarios, de sus "libertades"; por el contrario, en el Continente, y muy en concreto en Francia y España, la Monarquía absoluta acabará con estas llamadas "libertades" y en consecuencia con el significado mismo de las Cortes medievales. La autonomía (siempre oscilante y siempre relativa) de estas Cortes, formadas a imagen y semejanza de los Tribunales judiciales, será retomada por la burguesía revolucionaria, haciendo resurgir el "constitucionalismo" medieval y dotando al nuevo Parlamento de instrumentos políticos, ideológicos y jurídicos suficientes para mantener a la Corona dentro de los límites que la nueva Constitución le confiere.

El Régimen parlamentario liberal, fundado sobre el dogma de la soberanía, habiendo canalizado la voluntad general a través de la representación política en el Parlamento, hace de la autonomía parlamentaria el pivote sobre el que gira la contención de la Corona (del Ejecutivo Monárquico) por los representantes de la Nación. Así, la autonomía deviene, a la par que en lógica consecuencia de la división de poderes, en garantía del equilibrio dualista por el que discurre la Monarquía Constitucional, la nueva Monarquía limitada.

Si el parlamentarismo de la Monarquía Constitucional (limitada) enarboló el principio de autonomía de las Cámaras (de la Cámara baja sobre todo) como un instrumento político-ideológico frente a la

00006

Corona y su Gobierno, el Estado democrático-liberal, en la forma de República parlamentaria o de Monarquía parlamentaria, transforma este principio en una técnica de producción legislativa o de ejercicio del control (del autocontrol), manteniendo su fundamento (Kelsen y Duguit).

La reconversión del principio en una técnica (en el sentido apuntado) se hace más patente en los regímenes de parlamentarismo mayoritario, donde el principio de división de poderes adopta la forma schmittiana de "distinción de poderes", y donde el mantenimiento de la autonomía se funda en criterios de racionalidad política que guarda, eso sí, toda su eficacia de cara al rol -mayor o menor- concedido a las minorías parlamentarias, a la Oposición institucional.

2. LA AUTONOMIA COMO GARANTIA DE INDEPENDENCIA FUNCIONAL (TECNICA JURIDICA) EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO
(1).

El moderno Estado de partidos mantiene pues a sus órganos-instituciones rodeados de un ámbito propio, de una esfera de autonomía e independencia entre sí, que a la par que resíduos de la vieja construcción doctrinal son hoy una técnica jurídica, fundamentalmente procedimental, que dota al sistema de racionalidad funcional. Así, la voluntad estatal se explicita constitucionalmente como el resultado de un entramado concatenado y sucesivo de voluntades escalonadas, producidas por Instituciones estatales (y territoriales, en su caso) en uso de sus competencias y de acuerdo con un procedimiento objetivado mediante normas estables creadas en virtud de un mandato constitucional. Autonomía e independencia de los "poderes" del Estado no como resultante de una interpretación radical del principio de división de poderes (propio del período de la Monarquía Constitucional), sino como fórmulas garantes de un procedimiento que somete la adopción de decisiones, la creación de la voluntad estatal, a reglas jurídi-

00007

co-políticas evitando así el uso arbitrario de las atribuciones de que son depositarios, la inestabilidad jurídica y, acomodando por tanto todo el proceso al Derecho, al Derecho Público interno (Constitucional, Parlamentario, Administrativo), tal y como sucede en el ámbito del Derecho privado.

Desde esta perspectiva, no excenta sin embargo de un componente doctrinal o ideológico que la mantiene como heredera del liberalismo revolucionario, el Parlamento conserva hoy, para su funcionamiento interno y para articular su sistema de relaciones con los otros Poderes del Estado, los dos grandes pilares sobre los que se levantó la concepción que le identificaba con la Soberanía Nacional: su autonomía y su independencia; la primera con especial incidencia en su estructura interna, la segunda en sus relaciones con el exterior y primordialmente con el Ejecutivo y con el Poder Judicial.

A. LAS PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO-INSTITUCION (LLAMADOS "PRIVILEGIOS" COLECTIVOS): LA AUTONOMIA

El principio de autonomía se ha consolidado en torno a tres esferas: la reglamentaria, la presupuestaria y la de organización de sus propios Servicios; éstas tres áreas sin embargo se reducirían a una sola, la primera, si tenemos en cuenta que las dos últimas se recogen y desarrollan en los Reglamentos parlamentarios aunque la última sea objeto de un tratamiento especial, fuera del mismo Reglamento.

El equilibrio a que conduce la teoría de los frenos y contrapesos (principalmente entre Legislativo y Ejecutivo) supone como primera medida a adoptar por el Parlamento la de elaborar autónomamente su propio Reglamento. El Parlamento inglés lo hará en virtud de usos constitucionales dando lugar a resoluciones mediante las que mantendrá a la Corona fuera de dicho ámbito y contribuyendo así, por una práctica mantenida, a la consolidación

00008

de una teoría general para el liberalismo, la división de poderes. En el Continente, el principio de autonomía va a entrar desde el prisma de la Revolución francesa, adquiriendo nueva fisonomía pero permaneciendo sustancialmente igual a como fuera el del Parlamento de Londres. Tras las primeras manifestaciones hostiles a las prácticas parlamentarias inglesas, la Asamblea Nacional acabará por adoptar su propio Reglamento, diferente en fondo y forma al formado por Bentham (2) pero concordantes ambos en cuanto al principio que sientan: "afianzar la libertad de todos los miembros, proteger la minoría, disponer en un orden correspondiente las cuestiones que se traten, presentar una discusión metódica, para llegar por último a la fiel expresión de la voluntad general y perseverar en sus empresas; he aquí las condiciones necesarias para el mantenimiento de una Asamblea política" (3). Pero al margen de los episodios iniciales simbolizados por Mirabeau, en el Continente el Reglamento Parlamentario es una manifestación de la propia soberanía que el Parlamento encarna. Así, la regla general, universal, servirá como señal de identificación -entre otras cosas- para la calificación de los regímenes políticos. Por esta razón, para Loewenstein "no es una exageración el decir que el tipo de Gobierno de un determinado Estado depende del grado de autonomía interna del que pueda gozar efectivamente el Parlamento" (4), coincidiendo casi literalmente con Pérez Serrano (5) y muy próxima a la expresión de Morodo, para el que "el Reglamento parlamentario es -o, normalmente, suele ser- la expresión de una realidad política concreta" (6).

El Parlamento como poder constituido no es hoy -como antaño- órgano soberano, pero como principio general tiene reconocido (y frecuentemente por expreso mandato constitucional) el derecho de autonomía como técnica jurídica y funcional; así, dicho reconocimiento general se ve reducido o anulado en los regímenes políticos que parcial o totalmente se estructuran sobre mecanismos autoritarios. En épocas recientes se nos ofrecen dos ejemplos próximos: el parlamentarismo "frenado" de la Quinta República francesa o la ausencia de autonomía de la Ley de Cortes española de 1942 (7).

00009

Manteniéndonos en los dos Parlamentos citados, el francés y el español, la historia constitucional de ambos nos ofrece datos muy similares aunque varíen las formas. Francia no constitucionaliza -a lo largo de su historia desde 1789- la capacidad de autonomía de sus Cámaras, pero tradicionalmente ha sido respetada tal costumbre constitucional, con la excepción de la Constitución directorial y del período de Luis Napoleón (1852 a 1869) (8). En España por el contrario el derecho de autonormatividad del Parlamento ha sido reconocido expresamente por el Constitucionalismo aunque, como en Francia, también se hayan dado excepciones concretamente las cuatro siguientes: el Estatuto Real en el que el Reglamento se dió por Real Decreto (de 15 de julio de 1834); los Proyectos de Leyes de Bravo Murillo y concretamente el Proyecto de Constitución que no recoge el principio que comentamos, y el Proyecto de Ley de los Cuerpos Colegiadores, que en su Artículo 74 establece que el Reglamento lo elabora el Presidente de la Cámara que debe ser aprobado por el Rey, al igual que las reformas de dicho texto (se da además la circunstancia de que en dichos proyectos se establece que tanto el Presidente como los Vicepresidentes son nombrados por el Rey). En el mismo sentido expresado por los proyectos de Bravo Murillo, Narváez desarrolla (en un sentido autoritario) la Constitución de 1845, mediante la Ley de 17 de julio de 1857; esta Ley en su Artículo 28 indica que el Reglamento será objeto de una Ley, debiendo por tanto, quedar a resultas de los procedimientos de sanción previos a la publicación y promulgación para su entrada en vigor (9).

Los anteproyectos elaborados durante la Dictadura del General Primo de Rivera son también otros tantos intentos de limitar sensiblemente el derecho de autonormación por cuanto que en el Artículo 61 del Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española, se establece que el Reglamento será elaborado por las Cortes con sujeción estricta a lo dispuesto por la propia Constitución y por la Ley Orgánica de las Cortes. El Anteproyecto de Ley Orgánica de las Cortes (10) es, amén de una Ley de Bases para el Reglamento referido, un auténtico Reglamento por cuanto que es mi-

00010

nuciosa en reglamentación interna, dejando a los diputados un es caso ámbito de regulación y está sometida a los principios o ba ses de la Ley Orgánica.

Finalmente, la Ley de Cortes de 1942, en la Disposición Adicio-
nal primera sienta el principio de colaboración entre las Cortes
y el Gobierno en la elaboración del Reglamento, es decir fija
una relación de interdependencia que finaliza, por la propia es-
tructura del Régimen, y de las Cortes, en la dependencia efecti-
va de las Cortes respecto del Gobierno (11).

En el conjunto de países democráticos-pluralistas, la autonomía
reglamentaria de las Cámaras forma parte del bloque de princi-
pios y técnicas jurídicas que es común a todos ellos. Ciertamen-
te, en virtud de la corriente racionalizadora que arranca de 1919,
dicha autonomía se ve reconducida desde la omnipotencia caracte-
rística del Parlamento de la III República francesa hasta los lí-
mites actuales impuestos por el control de constitucionalidad de
los Reglamentos, tendencia que, si bien se mantiene en un control
a instancia de parte en la mayoría de los casos, alcanza su expo-
nente máximo en el control previo de la Quinta República, precisa-
mente donde la autonomía del Parlamento se ve más reducida en vir-
tud de criterios abiertamente conservadores, y donde la racionalí-
zación parlamentaria se confunde con la más clara expresión de
parlamentarismo frenado, es decir de máxima reducción de las fun-
ciones y atribuciones del Parlamento, en su propia autonomía y en
sus relaciones con el Ejecutivo presidencial.

En España, como en Francia -y en general en el Continente y en
la América Latina- los Reglamentos parlamentarios revisten la for
ma de textos articulados, de reglas escritas (12). En este senti-
do el Reglamento lo es de la Cámara que lo aprueba, no obligando
por tanto a la siguiente; sin embargo, la realidad nos ofrece el
dato de que los Reglamentos se reforman sólo cuando cambia la
Constitución o cuando la realidad política o las nuevas necesida-
des lo reclaman; el principio de autonomía respalda a la Cámara

00011

en su potestad de modificar el Reglamento precedente o de elaborar uno nuevo, aunque, también en uso de esa misma autonomía, la Cámara puede mantenerlo.

La vocación de permanencia que caracteriza a los textos normativos (cualquiera que sea su rango y el ámbito de su eficacia) es también un atributo que puede predicarse de los Reglamentos parlamentarios y ello por dos razones bien distintas una de otra; la primera que -como en nuestro caso- suelen incluirse procedimientos de reforma y aprobación que los deja a salvo de posibles intereses minoritarios, o cambiantes, lo que introduciría un clima de inestabilidad jurídica a los procedimientos y de inestabilidad política a los Grupos y al Gobierno; la segunda, que como puede comprobarse en la práctica, los Reglamentos provisionales manifiestan una evidente tendencia a convertirse en definitivos (en la medida en que este término es aplicable a un Reglamento) por su larga duración; si se prolonga su vigencia, es por la acomodación a que pronto se avienen las fuerzas políticas y sobre todo las mayoritarias. Téngase en cuenta que las principales críticas suelen provenir de la oposición, es decir de los sectores a quienes el Reglamento permite una movilidad política y legislativa limitada (con el fin de evitar el obstruccionismo y de que la mayoría lleve a cabo su función de Gobierno), pero que llegada esa oposición al Gobierno -es decir una vez que ha dejado de ser la oposición- mantendrá el Reglamento precisamente porque mediante él podrá realizar la dirección política y parlamentaria con la holgura que los Reglamentos "racionalizadores" preven. Esta es a nuestro juicio la principal razón de la estabilidad reglamentaria, estabilidad que debe contemplarse desde las especiales características de un Parlamento que se renueva cada cuatro (o cinco) años y en el que la alternativa es frecuente. Los Reglamentos, provisionales o no, demuestran su estabilidad por el hecho comprobable de que el núcleo de normas por las que se rige una Cámara política permanecen sustancialmente durante largos períodos de tiempo, aunque son de reconocer reformas y sobre todo adiciones o interpretaciones que -salvo excepciones- responden a

00012

situaciones no previstas, a problemas de coyuntura.

Hemos dicho que en España los Reglamentos reúnen las características de lo que se ha venido en llamar "tipo continental", es decir aquellos que -siguiendo el modelo francés- se presentan bajo la forma de texto articulado, con procedimientos de elaboración y reforma análogos a las proposiciones de Ley, con votación cualificada (mayoría absoluta) y voto de totalidad (13). En nuestro país se sigue pues el procedimiento de dotar al Reglamento de cierta rigidez, atemperada por las facultades conferidas al Presidente para interpretarlo, suplirlo o cubrir sus lagunas. No obstante lo dicho, el peso de la costumbre se deja sentir entre nosotros, reproduciéndose en ellos -en la forma de norma articulada- instituciones, órganos, figuras y procedimientos que están avalados por largos años de práctica.

Dado el carácter codificado de nuestros Reglamentos queda poco espacio para las convenciones parlamentarias, aunque sí es posible que se vaya creando una cierta jurisprudencia a base de los antecedentes sentados por las Resoluciones de las sucesivas Presidencias, en orden a la interpretación de las cláusulas reglamentarias, en orden al uso de establecer consultas (facultativas) con órganos de la Cámara, al carácter de esas consultas, etc.

La autonomía reglamentaria se complementa con la autonomía presupuestaria sin la cual el concepto general de autonomía del Parlamento no sería más que una disposición constitucional (o una convención constitucional, en su caso) vacía de contenido (14). Así, y en nuestro caso, dicho Presupuesto se prepara y ejecuta por la Comisión de Gobierno Interior del Congreso (Artículo 38.3 del Reglamento Provisional) aunque su aprobación y control sean competencia del Pleno (15). El Presupuesto del Estado incorpora automáticamente el que, para sí mismas, deciden las Cámaras; el Ministerio de Hacienda se limita, pues, a incluir el Presupuesto de las Cámaras sin capacidad para oponer objeciones ("Las Cámaras (...) aprueban autónomamente sus presupuestos ..."), al me-

00013

nos como tal Ministerio, ya que el Gobierno, a través de su presencia activa por los Ministros parlamentarios y por su Mayoría, siempre tendrá una voluntad política dominante en ésta como en cualquier otra materia.

A través de esta autonomía presupuestaria las Cámaras se proveen -a través del Erario Público- de los medios económicos suficientes para su mantenimiento, tanto en el orden material como en el personal. El Presupuesto atiende al mantenimiento de sus sedes, a la dotación de sus Servicios, a la del personal que los integran y a los gastos, asignaciones y franquicias de Diputados y Senadores, en los términos acordados por la propia Cámara y propuestos por las Comisiones de Gobierno Interior respectivas.

Junto al grupo de asignaciones presupuestarias referidas anteriormente, el Reglamento Provisional del Congreso señala que, también con cargo a su Presupuesto, se asignará una subvención a los Grupos Parlamentarios "cuya cuantía se fijará teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos y, además, un complemento fijo, igual para todos" (16); además, el Congreso facilitará los locales y medios materiales suficientes para el adecuado ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

De esta forma, la autonomía presupuestaria es, para las Cámaras, la garantía material de independencia funcional y, consiguientemente de independencia política respecto de otras Instituciones del Estado. Y si esto es en principio un hecho cierto y relevante, cabe también señalar que el Parlamento actual, organizado en Comisiones, en Grupos Parlamentarios, con evidente propensión a la tecnificación (en lógica correspondencia a lo que sucede en todos los ámbitos de la sociedad de nuestro tiempo) y a la especialización, carece aún de los medios suficientes, materiales y humanos, para dar adecuada respuesta a sus propias necesidades y a las que de él reclama el conjunto social.

En conexión con los dos aspectos de la autonomía tratados (reglamentaria y presupuestaria) un tercero completa y garantiza que

00014

tal autonomía no es sólo una declaración vaga e indeterminada sino, funcionalmente, una realidad: la autodeterminación de las Cámaras para organizar sus propios servicios, regular el estatuto de su personal y mandar sobre su propia policía.

Los Reglamentos Provisionales no son detallados en este tema, limitándose a la breve mención de las funciones del Letrado Mayor respecto de las Mesas de cada Cámara y las de los Letrados respecto de las Comisiones y Ponencias, prestando asesoramiento jurídico y técnico y redactando los Informes y Dictámenes de acuerdo con los criterios expuestos en cada sede (17). Los demás Servicios de las Cámaras, que en concreto el Reglamento del Congreso engloba en el concepto de "Servicios técnicos" y de "documentación y asesoramiento", son dirigidos administrativamente por funcionarios de la Cámara, encuadrando a todo este conjunto en una reglamentación propia, el Reglamento de Régimen Interior, que debe ser determinado por la Comisión de Gobierno Interior de cada Cámara (Artículos 38.2 y 152.3 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente), y según se prescribe en la Disposición Final, 1a., del Reglamento del Congreso "en coordinación" con los similares trabajos que puedan desarrollarse en el Senado. Así, con tal Disposición, el Congreso se adelantaba ya a la posterior prescripción constitucional contenida en el Artículo 72.1

Los Reglamentos no ofrecen un esquema claro de cuál es la estructura de los Servicios internos de las Cámaras; se limitan, al paso de otros temas (la Mesa, las Comisiones, el asesoramiento, etc.) a señalar la existencia de una serie de funciones y competencias pero sin ordenar ni articular cuáles son los distintos servicios, cómo se relacionan, etc.; estos aspectos quedan para el Reglamento de Régimen Interno (que no es objeto de nuestro estudio). Son en todo caso y según se desprende de los Artículos mencionados (a los que hay que añadir el 48 del Reglamento del Congreso): el cuerpo de Letrados de las Cortes; un Servicio técnico (que según ciertas manifestaciones, por personas cualifica-

00015

das de las Cámaras, podría estructurarse como un nuevo Cuerpo técnico de funcionarios de las Cortes, análogo al de la Administración Civil del Estado), unos Servicios auxiliares, el Servicio de taquígrafos, la Biblioteca, etc. Queda a nuestro juicio totalmente desdibujada una Institución, tan clave en otros Parlamentos, como la Secretaría General; la importancia viene además subrayada por el reconocimiento de que goza en la Unión Interparlamentaria en cuyo seno dispone de una organización internacional, y, para la mejora e intercambio de sus experiencias, de reuniones anuales. Entre nosotros tal Instituto carece aún de funciones específicas y delimitadas dándose con frecuencia un difícil deslinde de atribuciones entre ella y la Mesa de la Cámara, por ejemplo.

Para terminar este punto nos queda sólo hacer mención de un tema importante, que si bien escapa al objeto central de nuestro estudio, por ser tangencial afecta a la real autonomía de las Cámaras. Se trata de la capacidad, y sus límites, con que cuentan el Congreso y el Senado para realizar contratos con terceros, adquirir propiedades, expropiar, etc., es decir cuál es su personalidad jurídica -si la tiene- y en qué medida tiene reconocida autonomía para actuar libremente en función de dicha personalidad.

Nuestra Constitución no se enfrenta con la definición de la personalidad jurídica, ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas y ni siquiera de la Administración del Estado. Tan sólo se la reconoce explícitamente a los Municipios, a las provincias y a los posibles entes supramunicipales (Artículo 152.3).

Ciertamente nuestra tradición jurídica no se ha enfrentado -a ni vel constitucional- con el tema y en consecuencia no se ha sumado a la corriente europea surgida en la segunda mitad del Siglo pasado en Alemania. Así, desde 1978 España sigue con una indefinición constitucional sobre el tema y asume en consecuencia la doctrina progresivamente elaborada desde 1870 por la que nuestro Ordenamiento reconoce personalidad jurídica a los Ayuntamientos

00016

(Ley Municipal de 1870), a la Administración del Estado (Ley de Régimen Jurídico de 1957), a los Organismos Autónomos (Ley de 26 de diciembre de 1958). Como consecuencia de la noregulación explícita y de rango constitucional (u ordinaria en su defecto) que defina la personalidad jurídica del Estado en el Ordenamiento interno (en el internacional siempre la tiene reconocida) se ha suscitado entre nosotros la disputa -doctrinal- sobre el tema (en el que, dicho sea de paso, no abunda la literatura científica) y sobre sus derivaciones en lo que afecta a las organizaciones estatales no administrativas.

Desde el punto de vista estrictamente teórico la ausencia de personalidad jurídica del Estado conlleva a situaciones tan paradójicas como de inseguridad jurídica y que afectan muy directamente a las Cámaras parlamentarias como a otras organizaciones estatales no administrativas: La Corona, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, etc.; pero ante la ausencia de personalidad (interna) del Estado no se ha optado por atribuírsela a las instituciones de éste, a los "poderes", encontrándonos ante la nueva paradoja de que éstos difícilmente pueden ser "órganos" de un Estado sin personificación jurídica.

Naturalmente esta aparente contradicción se salva de hecho mediante la atribución de personalidad al Estado (aunque no la tenga se le considera atribuida) en tanto que, como dice Garrido Falla, "nos mostramos decididos partidarios de la admisión de la tesis de la personalidad estatal como pieza clave para la explicación de las relaciones jurídico-administrativas y jurídico-privadas que puedan surgir entre el Estado y los particulares, pues tanto unas como otras encuentran en la existencia de dicha personalidad su solución" (18). Además, "la personalidad jurídica resuelve, en efecto, el problema de la continuidad, como tales, de Estados en los que se han producido cambios violentos de régimen y forma de Gobierno" (19); sin embargo, el reconocimiento de personalidad jurídica se ha predicado de la Administración Pública del Estado y no directamente de éste (y en la Constitución de

1978 de ninguno de los dos (20), a lo que el profesor Garrido puntualiza que "la personalidad del Estado es única y se refiere, desde luego, al conjunto de sus funciones (...); desde el punto de vista del Derecho interno, la doctrina de la personalidad estatal sólo tiene relevancia práctica normalmente en cuanto personalidad de la Administración Pública, pues es ésta la que aparece como titular de los bienes del Estado, la que dispone de los que el Estado pueda heredar, la que contrasta con los particulares, la que responde civilmente por la gestión de los Servicios públicos y la que es demandada ante los Tribunales civiles o contencioso-administrativos" (21).

Desde una posición que parte del supuesto de la falta de consolidación de las tesis que acabamos de exponer, el profesor Santamaría Pastor defiende la urgencia de un posicionamiento definitivo de la doctrina, bien por la atribución (aunque no la tenga explícita) de personalidad jurídica al Estado, o bien por la atribución (en idénticas condiciones) de personalidad jurídica a los "órganos", es decir a las organizaciones estatales no administrativas. Ante las mayores dificultades que observa para la defensa de su primera opción (y que vendría a coincidir con las tesis de L. López Guerra), se inclina por el reconocimiento de personalidad jurídica a las organizaciones estatales no administrativas, y muy en concreto a las Cámaras "a los efectos exclusivos de su gestión interna, como pura técnica operativa" y a través de los Reglamentos de las Cámaras o del de las Cortes así, "la personalidad es un perfecto correlato y la mejor forma de actuación jurídica del principio de autonomía; por otra parte, no haría sino regularizar jurídicamente la tendencia observada en la práctica" (22). Sin embargo, el Artículo 1º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado dice que "La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única". Con la formulación final del Artículo citado "desaparece, además -dice Garrido Falla-, toda posible duda acerca de la aplicabilidad en nuestro Derecho de las doctrinas que han defendido

la personalidad de los órganos estatales" (23).

Más en consonancia con la tesis de Garrido Falla, y como afirma Santamaría Pastor, ninguna norma de nuestro ordenamiento atribuye personalidad al órgano legislativo; si para Santamaría "no pasa de ser una pura organización no personificada dentro del conjunto estatal" (24), para Garrido sería fácil reconocerle el carácter de Órgano del Estado, aunque sólo sea a costa de prescindir de rigores jurídicos-formales inútiles.

La práctica, sin embargo, muestra que la ausencia de definición explícita y con el rango normativo que el caso reclama, es fuente de problemas que sólo se resuelven a base de pragmatismo y de una gran dosis de eficacia sometida a los avatares coyunturales. Las soluciones, como se viene apuntando, son puntuales, para casos concretos y, como señala también Santamaría Pastor, mediante una aplicación analógica y subsidiaria -según el caso- del ordenamiento de la Administración del Estado, aplicada caso por caso y con algunos problemas de fondo, especialmente en materia de personal y de contratos. Para el personal se realiza una aplicación subsidiaria de la normativa de funcionarios civiles del Estado, completada y corregida por acuerdos de las Mesas o de las Comisiones de Gobierno Interior, por vía práctica y sin expresión formal de dichos acuerdos (25). Para los contratos se sigue el procedimiento usual de contratación administrativa por subasta o concurso, en una aplicación subsidiaria de la normativa de contratos del Estado. Aquí precisamente surgen las peculiaridades propias de la ausencia de definición normativa respecto del carácter del Órgano del Estado o de ente con personalidad jurídica; los contratos han venido firmándose por el Letrado u Oficial Mayor y últimamente por el Secretario General, y haciéndolo en nombre de la Cámara, o de la Mesa en ejecución de acuerdos de ésta última. Todo esto sin perjuicio de que para contratos de gran volumen firme el Ministerio de Hacienda como gestor del Patrimonio del Estado.

0019

Esto último vendría a confirmar que se impone, en orden al régimen jurídico y a la normativa por la que han venido rigiéndose las Cortes, la interpretación de éstas, Congreso y Senado, como Organos del Estado y en virtud de ello se les han aplicado a ambas Cámaras, ante la ausencia de normativa específica, el derecho común público que es precisamente entre nosotros el Derecho Administrativo.

Sin embargo, contrasta con lo afirmado hasta ahora el tenor del Artículo 152.6 del Reglamento Provisional del Senado que señala como función de la Comisión de Gobierno Interior "... celebrar los contratos necesarios para los diversos Servicios ...", pudiendo interpretarse en el sentido que apuntaba Santamaría Pastor de atribución de personalidad jurídica a las Cámaras, sólo a ciertos efectos y a través de sus propios Reglamentos (ver referencia textual en el texto y nota 22). Creemos que ciertamente es necesaria una definitiva clarificación del tema en beneficio de la seguridad jurídica y de la solidez de la autonomía de las Cámaras.

B. LAS RELACIONES CON OTROS ORGANOS DEL ESTADO, CON INSTITUCIONES DE CARACTER PUBLICO O DE CARACTER PRIVADO: LA INDEPENDENCIA

Al establecer fórmulas que garanticen la autonomía funcional del Parlamento se persigue como objetivo inmediato la independencia de éste respecto del Ejecutivo, respecto del Poder Judicial y naturalmente respecto de intereses particulares o de grupo. Por ello, la independencia del Poder Deliberante (poder legislativo y poder político) es a su vez, consecuencia y complemento del principio de autonomía.

La garantía de independencia viene dada exclusivamente por el procedimiento y por el establecimiento de una tabla de incompatibilidades. El procedimiento garantiza que las decisiones de la

0020

Cámara serán adoptadas en la debida forma, por los cauces adecuados y en la sede que la Constitución y el Reglamento reclaman. Las incompatibilidades garantizan que el representante (como legislador o como fiscalizador) actuará desde su función; en defensa de los intereses que asume el Parlamento y no en interés de la Administración o de otro órgano público o privado.

Dicho esto, y entendiendo la garantía de independencia como una garantía que tiene que limitarse al procedimiento (y supuestas las incompatibilidades que la legislación establece) no entraremos obviamente en supuestos delictivos ni en aquellos otros que se desprenden de la existencia de sólidas mayorías y que en regímenes parlamentarios conducen necesariamente a una disminución de la independencia (aunque ésta se mantenga formal y procedimentalmente) por la estrecha relación entre Mayoría parlamentaria y Gobierno salido de dicha Mayoría.

Entendemos pues que la independencia se plasma en la existencia de un procedimiento sin cuyo cumplimiento el acto parlamentario carece de valor jurídico y político, siendo nulo de pleno derecho; en consecuencia, y supuesto que los regímenes parlamentarios lo son siempre de mayoría (cualquiera que sea la fórmula con que ésta se logre), llegamos al punto de que el procedimiento es fuente de seguridad jurídica, política y defensa de los derechos de la mayoría y de las minorías. De esta forma y aún a pesar de la necesaria ósmosis que se produce entre mayoría y Gobierno, el Parlamento es un órgano formalmente independiente.

El Parlamento es política y jurídicamente un órgano independiente del Gobierno. Parlamento y Gobierno son órganos o poderes distintos dentro de la estructura institucional del Estado. Sus formas de actuación, de adopción de decisiones, y su ámbito y jurisdicción son distintas. La capacidad de influencia del Gobierno-institución está circunscrita (limitada) por los distintos procedimientos que regulan las relaciones entre los órganos; así, el Gobierno dispone de una preferencia absoluta en sus iniciativas

legislativas y de un automatismo en la discusión de sus proyectos que no lo tienen las iniciativas del Parlamento (proposiciones de Ley); sin embargo, la entrada de un proyecto no es, por muy amplia que sea la Mayoría, su automática aprobación; el Parlamento queda amparado por su propio procedimiento y Mayoría y Minorías tendrán ocasión de explicar sus posiciones, de presentar, debatir, aprobar o rechazar enmiendas y de explicar sus votos y mantenerlos, en su caso, para su sometimiento al Pleno. El Parlamento, así, es formalmente un Organó independiente del Gobierno. Y lo es también cuando a través de su Presidencia envía citaciones a los Ministros o al Presidente del Consejo de Ministros para que responda a sus preguntas, a sus ruegos, a la demanda de información o a sus interpelaciones. Ciertamente al paso que se agraven las medidas de fiscalización y control, el Reglamento reserva la decisión al Pleno, es decir a la Mayoría (sopórtel del Gobierno), pero tanto antes, al desencadenar el procedimiento, durante el mismo y finalmente con la última determinación de voluntad, es la Cámara -organizada en fracciones- la que inició, debatió y decidió sobre temas de su competencia. Gobierno y Parlamento son así poderes constituidos, independientes y limitados, en colaboración.

La independencia del Parlamento respecto del Poder Judicial se pone de manifiesto en forma mucho más evidente por cuanto que no se reduce a una independencia procedimental para la adopción de decisiones sino que se manifiesta en la existencia de jurisdicciones distintas. Esta independencia, que se concreta en la existencia de un ámbito jurisdiccional propio del Parlamento, para sus miembros, es una reminiscencia de la Monarquía constitucional y como tal puede ser objeto de una mayor oposición por ciertos sectores de la doctrina. Kelsen y Duguit serían, a nuestro juicio, dos de las posiciones más firmes en contra de este privilegio, como tendremos ocasión de ver en el tema dedicado al estudio del Estatuto de los parlamentarios.

Esta independencia se plasma fundamentalmente en torno a los siguientes aspectos: primero, que no cabe recurso contra las resoluciones parlamentarias porque éstas actúan en un marco político ante el que no son competentes los tribunales de justicia. La inviolabilidad ampara al diputado singularmente considerado, y a la Cámara como órgano colegial, frente a terceros y frente a posibles actuaciones judiciales. Esta inviolabilidad, como se verá en su lugar en este trabajo, ampara siempre que se actúe como Parlamento, es decir en las condiciones reglamentarias de convocatoria, sesión y sede formalmente constituidas. La inmunidad ampara a los diputados y senadores frente a las actuaciones del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial y en consecuencia el Parlamento y concretamente sus miembros no pueden ser detenidos ni procesados sin autorización de la Cámara a que pertenecen. La Inviolabilidad de los representantes en el ejercicio de su función y la inmunidad de sus miembros, como la inviolabilidad de los locales -de la Sede- del Parlamento garantizan la independencia de éste frente a terceros y en especial frente a los otros Poderes del Estado.

Las Cámaras pueden sancionar a sus miembros e incluso separarlos de la función poniendo fin al mandato de que están investidos, de acuerdo siempre con el procedimiento que ellas mismas se han dado en el Reglamento. Pueden igualmente realizar investigaciones a través de las Comisiones de Encuesta, con las limitaciones establecidas por el Artículo 76 de la Constitución.

Finalmente las Cámaras son -como Institución u Órgano- independientes de otras instituciones públicas o privadas. Son independientes como Órgano en virtud de que sus decisiones se transforman en normas generales y que se dirigen a reglar u ordenar con criterios de generalidad y ello incluso cuando dictan normas específicas, sectoriales y cada vez más especializadas. La única garantía posible a este respecto se establece mediante la incompatibilización del mandato parlamentario con otros cargos públicos o privados, que, en caso de coincidir pudieran desviar el ca

rácter de la representación política (representación nacional, popular, general) y convertirla en representación de interés, haciendo del mandato representativo un mandato imperativo (de hecho) en beneficio de grupos privados o de la Administración.

En estrecha relación con lo que acabamos de decir, el Parlamento como Institución también es independiente de los partidos políticos que ocupan sus escaños. Obviamente el Parlamento se concreta en la suma de dichos partidos y muy especialmente en aquél que -en su caso- disponga de la mayoría absoluta de los escaños. Sin embargo, aún así, el Parlamento garantiza que las decisiones (cualquiera que sea la forma que deben revestir) sean decisiones institucionales e institucionalizadas, y ello por haber sido sometidas al procedimiento reglamentario. La iniciativa de un partido o grupo deja de ser singular en el momento que es tomada en consideración por la Cámara y sometida a debate, enmiendas y votación. La participación positiva o negativa del resto de los Grupos la hace decisión colectiva, decisión de la Cámara y por tanto independiente del Grupo que inició el procedimiento. Ciertamente esta construcción está mediada por la asunción del principio de representación y por tanto, como ésta misma, está sujeta a la interpretación Kelseniana de considerarla también como ficción. La independencia de la Cámara-institución se hace más patente cuanto mayor sea el número de fracciones políticas presentes y mucho mayor si ninguna de ellas dispone de la mayoría absoluta; a la inversa, la independencia será menor en el terreno de los hechos -no en la abstracción- en cuanto que una de las fracciones disponga de tal mayoría que haga de su sola voluntad política la voluntad jurídica del Órgano. Doctrinalmente la construcción de la independencia seguirá siendo intachable, pero en la práctica, en los hechos, la identificación del Parlamento con esa mayoría (que obviamente es la del Gobierno) hará que se subsuman en una misma voluntad las del Partido, Parlamento y Gobierno.

3. ESPECIAL NATURALEZA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

A. TIPOS DE REGLAMENTOS. NATURALEZA JURIDICA. DOCTRINAS.

El amplio debate en torno a la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario es consecuencia de intentar su inclusión en la jerarquía de las fuentes por contraposición o referencia a la Ley. Se toma la Ley como el valor primario y nuclear (C.J. Fernández-Carnicero) y en consecuencia el Reglamento no encuentra un sistema de referencias homologable.

El Reglamento aparece como una resolución de las Cámaras Legislativas a las que se reconoce "una especial subjetividad en el contexto estatal" (Alzaga) y que sí como órgano del Estado carece de personalidad jurídica, y no puede ser considerada como una corporación autónoma, es "depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo" ante la necesidad de una especial protección que garantice su independencia funcional, frente a las posibles ingerencias del Ejecutivo -especialmente- y del Poder Judicial. Así, las doctrinas elaboradas sobre el Reglamento Parlamentario le definen negativamente, por contraste con el carácter que se atribuye a la Ley (mandato subjetivo externo) como prototipo normativo único y excluyente (Hatschek).

El debate en torno a su naturaleza jurídica tiene lugar en la medida en que la Constitución ignore su existencia o no haga una referencia explícita mediante un mandato concreto. Producido tal mandato, el problema de su caracterización jurídica, e incluso el de la determinación de su existencia como fuente del Derecho y parte del Ordenamiento jurídico, quedan en gran parte resueltos y por ello pierden importancia relativa.

Entendemos que en nuestro caso los Reglamentos tienen el mismo valor material que la ley ordinaria : incluso, en virtud de algunas prescripciones constitucionales, el mismo que una Ley Orgánica.

ca. Lo dicho podría fundarse en los siguientes extremos: a) el control de inconstitucionalidad previsto respecto de los Reglamentos en el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. (3 octubre 1979), puesto en relación con el Artículo 161.1 a) de la Constitución (El Tribunal Constitucional (...) es competente para conocer (...) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley"); b) el sistema requerido por la Constitución, de mayoría absoluta en una votación final de totalidad (Art. 72.1 Constitución) le sitúa en una posición de solvencia y estabilidad sólo equiparable a las requeridas por las L.L. O.O., en el sentido de lo que E. Recoder ha llamado "valores fundamentales para la convivencia"; c) queda así, por determinación constitucional, protegido de posibles reformas espontáneas o sorpresivas provenientes de mayorías coyunturales contra el Reglamento y que, ante la imposibilidad de reformarlo por mayoría absoluta, lo pretendiera hacer mediante Ley Ordinaria; las leyes ordinarias no pueden pues ni modificar ni derogar los Reglamentos, adquiriendo por esta vía un valor superior a ellas; d) el Reglamento como norma que emana directamente de la Constitución, sólo está supeditado a ella y en virtud de la especial protección que le presta la mayoría por la que se aprueba entendemos que puede ir contra las Leyes Ordinarias.

En virtud de lo dicho creemos que el Reglamento tiene el valor material de una Ley, que como norma que contiene determinaciones de carácter externo, vinculan a terceros aunque sólo en las ocasiones en que éstos entran en relación con las Cámaras. No sólo son pues "interna corporis acta" sino que el Reglamento, como un conjunto normativo complejo, incorpora efectivamente además de normas estrictamente internas, aplicables sólo y exclusivamente a los miembros y personal de las Cámaras, incluye también una normativa que trasciende de la Cámara misma y vincula a terceros y muy en especial a los Tribunales por cuanto que éstos se atienen, en el procedimiento y en los efectos, al especial estatuto de los parlamentarios (inviolabilidad e inmunidad) ampliamente reco

gido en el Reglamento por expreso mandato directo de la Constitución.

Este conjunto de circunstancias han hecho que sea mayoritaria la opinión de la doctrina que defiende la presencia de los Reglamentos parlamentarios como fuente del Derecho, integrándose como parte del ordenamiento jurídico.

Resulta por otra evidente que estos caracteres que aquí deducimos de nuestros Reglamentos no tienen porqué ser predicables de todos los Reglamentos parlamentarios y por ello coincidimos con Biscaretti en que este tipo de estudios debe realizarse de forma empírica, pues son varias las formas en que éstos aparecen en los distintos ordenamientos constitucionales, dando lugar a la práctica imposibilidad de obtener una teoría general perfectamente homologable en el Derecho Parlamentario Comparado.

En primer lugar, siguiendo la clasificación de Hatschek, podemos clasificar los Reglamentos en tres grandes conjuntos: el primero está constituido por los Reglamentos formados primordialmente a base de usos y costumbres parlamentarios, es decir en consonancia con la flexibilidad del ordenamiento constitucional del que en buena medida forman parte; es el caso de los Reglamentos ingleses y australianos; en ellos pueden diferenciarse entre otros dos tipos de normas, las "sessional orders" y las "standing orders"; las primeras como resoluciones adoptadas por la Cámara para la sesión y sin que sea aplicable en la siguiente (ciertamente puede aplicarse si hay una adopción expresa); las "standing orders" son, por el contrario, resoluciones de carácter permanente que entran a formar parte del ordenamiento constitucional y sólo dejan de aplicarse por expresa determinación de la Cámara, estando en vigor mientras no se produzca tal determinación. El Reglamento así está en consonancia con el conjunto del ordenamiento constitucional.

El segundo grupo de Reglamentos lo forman aquellos que tienen forma de Ley Ordinaria o de Ley Constitucional (26), y cuyo prototipo lo encontramos en el caso sueco. El Reglamento adquiere así un rango perfectamente definido entrando a formar parte en la jerarquía de las fuentes e incluso -como en Suecia- con rango de Ley Constitucional. Con rango de Ley se produce en los Estados Unidos, aunque para este caso debe tenerse en cuenta el carácter del régimen político.

En España, hubo intentos de que los Reglamentos revistieran forma de Ley, aunque por el carácter autoritario de tales intentos, no debe homolgarse a los casos citados anteriormente. Estas propuestas surgieron: en el Proyecto de Ley de los Cuerpos Colegisladores, de Bravo Murillo (1852), por el que (Artículo 74) el Presidente elabora el Reglamento (desarrollando el mencionado Proyecto de Ley) que debe ser aprobado por el Rey, al igual que sus posibles reformas; en la Ley de 17 de julio de 1857 (Narváez) en cuyo Artículo 28 se señala que el Reglamento será objeto de una Ley; en los Anteproyectos de la Dictadura de Primo de Rivera en que se prefigura una especie de semiautonomía circunscrita a lo establecido en la Constitución (Anteproyecto) y en la Ley Orgánica de las Cortes (Anteproyecto) verdadera norma, esta última, equiparable con un Reglamento y que dejaba poco margen incluso para el desarrollo reglamentario (esta vez en el sentido administrativo del término) de aspectos puramente domésticos.

El Reglamento provisional de 1943 reviste carácter de Ley al haber sido dictado por la Jefatura del Estado en uso de las atribuciones legislativas de que fue investida por las Leyes de Prerrogativa de 1938 y 1939, y ello aunque con tal procedimiento contraviniera lo dispuesto por la Disposición Adicional 1a. de la Ley de Cortes (27).

Los Reglamentos de las Cortes Orgánicas de 1957, 1967 y 1971 revistieron el carácter de Ley formal; eran elaborados por acuerdo de las Cortes con el Gobierno, lo eran de un sistema monocameral

(sálvense las diferencias respecto de los Parlamentos de democracias pluralistas) y eran promulgados por la Jefatura del Estado; su carácter de Ley formal les daba "un alcance general, sólo limitado por la esfera de aplicación efectiva" (28).

El tercer grupo está formado por los que se han dado en llamar de tipo continental o francés y se caracterizan por ser una resolución de la Cámara, ejercida en uso de la autonomía reglamentaria que le está reconocida, bien explícitamente por la Constitución, o bien por una convención constitucional que se integra en lo que podríamos denominar espíritu del Estado Constitucional.

En este grupo de Reglamentos es precisamente donde surge el debate como consecuencia de la dificultad de clasificación de dicha normativa, siempre en contraste con la norma-tipo que es la Ley, y, en conjunto, con la dificultad de incardinación en la relación de jerarquía de las fuentes del Derecho. El tema es, posiblemente, uno de los que más literatura ha producido en el Derecho parlamentario, con toda seguridad como consecuencia de su ambigua denominación y, principalmente, como resultado de la penetración progresiva del Derecho Administrativo como derecho público común e instrumento de unificación del Derecho estatal interno, frente al cual aparece el Reglamento como un factor de indudable extorsión, fundamentalmente en lo que respecta a los temas abordados anteriormente en el apartado 2.A.

La abundancia de dicha literatura, que las más de las veces tiene que circunscribirse a la elaboración de un catálogo de posiciones doctrinales (en el que necesariamente se reflejan las diferencias entre los distintos ordenamientos jurídicos, el distinto tratamiento y rango que se confiera a los Reglamentos parlamentarios y, sobre todo, como elemento común a todos ellos, su complejidad y dificultad de caracterización), y el reciente tratamiento de que ha sido objeto entre nosotros la referencia a dichas doctrinas hace razonable -a nuestro entender- que ofrezcamos las posiciones más destacadas en la nota (29) sin necesidad

de romper la unidad temática central del texto.

Desde la aprobación de la Constitución nuestros Reglamentos parlamentarios adquieren una fisonomía especial por cuanto que ella asume directamente en varios Artículos la regulación de materias estrictamente reglamentarias. Desde ese momento y sobre todo desde el precepto señalado en su Artículo 72, así como en los 71 y siguientes y en los 79, 80, 89 y 111 en que la Constitución construye una reserva de Reglamento parlamentario, los Reglamentos de ambas Cámaras son auténticas normas de ejecución de la Constitución que garantiza así la necesaria autonomía e independencia institucional del Parlamento para que desempeñe "sin trabas ni injerencias sus funciones" ya que "la altísima importancia de éstas exige garantía de seguridad jurídica, eliminación a priori de injerencias y coacciones", y "no hay otra solución que reconocerles ámbito propio de auto-normación y auto-gobierno" (30).

De lo dicho hasta aquí se deduce que los Reglamentos son materialmente equiparables a la Ley y en cierta forma superiores ya que no pueden ser derogados, reformados, ni siquiera contravenidos, por una Ley ordinaria; ellos por el contrario, de hecho, pueden ir contra legem; decimos de hecho porque por su propia naturaleza interna regula procedimientos especiales y abre espacios propios -amparados unas veces en la Constitución y otras en la fuerza dimanante de la Institución misma- frente a los cuales la generalidad de la Ley se detiene. Por ello, el Reglamento puede equiparse materialmente a la Ley, ocupar un lugar en la jerarquía normativa del Ordenamiento jurídico, como parte del ordenamiento jurídico, institucional (31) y entrando a formar parte, así mismo, del bloque de constitucionalidad (32).

Si los Reglamentos de cada una de las Cámaras ofrecen evidentes diferencias respecto de la Ley, no sólo por la ausencia de generalidad sino por la ausencia de forma debida (se aprueba por una sola Cámara y no se sanciona ni promulga aunque sí se publica en el Boletín Oficial del Estado, como Resolución de la Cámara), el

Reglamento de las Cortes en cuanto que es aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara, adquiere una mayor proximidad a la Ley, y particularmente a las orgánicas. La ausencia de sanción y promulgación mantiene la diferencia y sigue configurando a los Reglamentos como Leyes materiales (no formales) o, como apunta Sánchez Agesta, "Leyes especiales" sujetas a la Constitución, y formando parte de ordenamientos especiales, (ordenamiento jurídico-institucional según la expresión de Fernández-Carnicero) pero, por ello, Ordenamiento jurídico del Estado.

B. IMPORTANCIA E INFLUENCIA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Los Reglamentos parlamentarios de la segunda postguerra han perdido aquella fuerza que se les atribuía y, en virtud de la cual, podrían ser considerados incluso por encima de la Constitución como consecuencia de su capacidad "derogatoria" fáctica respecto de la misma. Tanto los Reglamentos como las Constituciones y, por ello, los Regímenes parlamentarios, han sido sometidos a un proceso de racionalización cuya consecuencia más evidente ha sido el fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente a la consiguiente reducción del papel político y legislativo del Parlamento. Si la conocida frase de Poincaré sobre la forma de evitar el viaje a Versalles refleja el carácter del parlamentarismo de la Tercera República, no es menos cierto que el movimiento antiparlamentario de 1958 (33), lejos de producir el equilibrio, ha supuesto una oscilación del péndulo en sentido radicalmente contrario, es decir, en la práctica subordinación del Parlamento y muy en especial de su tradicional autonomía a los intereses del Gobierno. La Ley Fundamental de Bonn ya había tomado, con anterioridad, un camino similar, y el parlamentarismo español ha pretendido asumir el modelo aunque con mayor timidez; así, entre nosotros, la autonomía institucional de las Cámaras se mantiene en un punto ciertamente equilibrado, aunque otros aspectos del régimen político -especialmente el que se refiere a las relaciones entre Gobierno y Congreso- están plenamente inmersos en la corriente racionalizadora interpretada ésta en el sentido del parlamentarismo frenado, o corregido,

a mitad de camino entre París y Bonn.

Si como afirma Loewenstein "no es una exageración el decir que el tipo de Gobierno de un determinado Estado depende del grado de autonomía del que pueda gozar efectivamente el Parlamento" (34), nuestro Régimen parlamentario es ciertamente más confortable que el de los dos ejemplos referidos anteriormente; ello sin duda por las especiales circunstancias que han concurrido entre nosotros desde el fin de la Guerra Civil hasta 1977.

El derecho a la autonomía de las Cámaras no es ya hoy una reivindicación del Parlamento frente al Ejecutivo de la Corona sino una manifestación de la necesaria funcionalidad del Sistema político. La determinación de la Política del Estado se logra mediante con junción de actividades que provienen por igual del Gobierno y la Administración Pública (hoy ya las Administraciones Públicas), del Poder Judicial y del Parlamento, cada uno de los cuales apor ta al conjunto (procedimiento de formación de la voluntad estatal) no sólo su propia perspectiva sino también sus propios inte reses como partes diferenciadas con funciones propias. En este contexto, que aparece como una estructura policéntrica, el Derecho Parlamentario deviene el marco político y jurídico en el que se formulan las decisiones y en el que deben adoptarse institucionalmente. Así, los Reglamentos se convierten en un instrumento de modulación de la realidad política y constitucional (35) y su procedimiento en el canal adecuado para la búsqueda de vías de compromiso entre intereses opuestos. Todo el procedimiento parlamentario -dice Kelsen- "con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de transacciones" (36). El procedimiento es, en este sentido, una garantía para los intereses de los Grupos parlamentarios (mayoría y minoría) expresión política e institucional "de la pugna sostenida por las fuerzas sociales", que pueden manifestarse y darse a conocer a través de un procedi miento público.

Los Reglamentos, y muy en especial el del Congreso, se constituyen en la regla por las que discurren las relaciones del Parlamento con el Gobierno, con el Poder Judicial y, en nuestro caso, con las Comunidades Autónomas (37). Así mismo es -o debe de ser- el cauce (como el Parlamento debería ser la Sede) por el que las fuerzas políticas presentes adopten las decisiones que afecten por su contenido a la ordenación de los asuntos públicos, corrigiendo así el fenómeno, incontrolable por la Opinión pública, de las decisiones adoptadas -sin publicidad- extramuros del Parlamento.

El Derecho parlamentario, el Reglamento, o el procedimiento parlamentario en suma, como vehículo para alcanzar una síntesis en la contraposición entre la tesis y antítesis de los intereses políticos, "no significa el logro de una verdad más elevada o absoluta, ni la conquista de un valor absoluto también y superior en cuanto tal a los intereses de grupo, como erróneamente se atribuye al parlamentarismo, confundiendo su realidad con su ideología, sino solamente el logro de una transacción" (38).

4. LA ESPECIAL SITUACION DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA DEL CONGRESO (Y DEL SENADO) EN LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL

A. EL ATIPICO PROCESO CONSTITUYENTE

Las peculiares circunstancias que envuelven al principio de autonomía reglamentaria de las Cortes, surgidas tras las elecciones de junio de 1977, son la consecuencia más inmediata del carácter de la transición política. La paradoja de unas Cortes bicamerales que se conducen ideológicamente como constituyentes, pero que jurídicamente son un poder constituido, deja sentir su influencia durante todo el período comprendido entre las elecciones generales y la promulgación de la Constitución, pero de for-

ma muy especial en el primer objetivo de unas Cámaras que, queriendo ser soberanas (y plenamente constituyentes, en la ortodoxia del concepto), tienen su poder -constituido- por la legalidad vigente, es decir por la Ley para la Reforma Política y las siete Leyes Fundamentales (en lo que no hubiera sido derogado por aquella); este primer objetivo fue precisamente la elaboración de sus Reglamentos Provisionales y en este cometido, de notable importancia política e imprescindible instrumento para su propio funcionamiento, ya se puso de manifiesto la paradoja a que hemos hecho referencia: la realidad incontestable de una reforma pautaada, reforma profunda, total incluso, pero desde la progresiva evolución de la legalidad y de las Instituciones; evolución en la que no hubo vacío de legalidad -ni de legitimidad- por lo que no fue posible -para la oposición fundamentalmente- partir de la nada, ser expresión soberana -constituyente- y por lo mismo libre de autodeterminarse.

Estas expresiones, quizás demasiado secas, requieren ciertas matizaciones. Las Cortes fueron constituyentes porque hicieron una Constitución, y sólo cuando la hacían; pero no lo fueron en el resto de sus cometidos porque a esos efectos eran un Poder constituido, con una legalidad vigente que ya no era en sí mismo la del Régimen anterior sino la del Régimen transitorio establecido por la Ley Fundamental para la Reforma Política. No estamos pues ante un período constituyente que es la consecuencia de una ruptura (ni violenta ni pacífica) respecto de la legalidad anterior y por lo tanto se hace necesario adjetivar, concretar, en qué consiste, cuándo se produce la aparición de ese Poder constituyente, pues es evidente que entre 1975 y 1978 hay un período a cuyos extremos se sitúan dos regímenes políticos radicalmente distintos.

El período que se abre con las elecciones de 1977, convocadas de acuerdo con los principios sentados por la Ley para la Reforma Política, es calificado generalmente como el período constituyente, pero lo cierto es que al no ser -por las propias caden

cias y modulaciones sucesivas de la transición- un poder constituyente originario, ha dado lugar a opiniones encontradas e incluso a laboriosas construcciones. Así, mientras para Sánchez Agesta sí hubo un "hecho constituyente" (39), para Lucas Verdú lo hubo "sui géneris" (40) y para Ferrando Badía caben las dos opiniones (41). Opiniones que, más que encontradas, se caracterizan -como la del profesor Raúl Morodo y los citados anteriormente en coincidir, tanto en lo peculiar del proceso como en evitar la abierta denominación de Poder constituyente.

En esta misma línea se cuenta la muy matizada opinión del que fuera designado Presidente de las Cortes en 1977, Antonio Hernández Gil, que viene a definir a dichas Cortes como un poder constituyente derivativo pero con reflejos de poder constituyente originario (42). Subyace pues, a todos los tratamientos, la dificultad de encajar nuestro proceso con los modelos existentes en la Teoría Constitucional y en concreto con la del Poder Constituyente.

La complejidad socio-política del proceso constituyente y sus repercusiones jurídico-políticas en la plasmación de un Texto con bastantes ambigüedades y evidentes ausencias (43), hace necesario arrancar nuestro análisis del fenómeno desde el momento -y el significado- de la promulgación de la Ley para la Reforma Política. De esta forma el proceso constituyente tendría su primer momento en la aprobación por las Cortes Orgánicas del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno de Adolfo Suárez (1er. Gobierno), y la aprobación en Referéndum de dicha Ley Fundamental; un segundo momento, el que abre la Ley, en el que ya el Régimen Político no puede ni debe ser identificado con el anterior por la revisión a que la Ley le somete y por los caracteres e Instituciones que ésta deroga (sin disposición derogatoria por razones obviamente políticas) y que alcanza su culminación con las elecciones de 1977; y un tercer momento, a partir de la constitución de las Cortes, que finaliza con la promulgación del Texto Constitucional tras haber sido sometido a Referéndum.

La característica de estos tres subperíodos es que forman parte de un mismo proceso, dilatado y complejo, que es en sí mismo el período constituyente. Este queda entonces como evolución reglada, medida o tasada en diferentes pautas o momentos de forma que cada uno de ellos se apoya o fundamenta en el anterior, todos en razón de continuidad y sin vacío jurídico, legal, ni de poder, en todo el proceso. Estos tres subperíodos pueden reducirse a dos conceptos: revisión y reforma; y a un resultado, la configuración constitucional de un régimen político democrático y pluralista. El primer concepto puede ser interpretado como tal porque, como señala Hernández Gil, "La Ley de 4 de enero de 1977, procedente de las propias Cortes Orgánicas, cabe considerarlas como la revisión del Sistema y de la ideología inspiradora efectuada desde el interior (...). Ella misma, antes de la puesta en marcha del procedimiento de reforma, desde el día de su vigencia, modificó sustancialmente el sistema político en el seno del cual se produjo (...) revisión de raíz" (44). El segundo concepto se deriva de la aceptación del primero y de haber extraído las consecuencias que éste supuso ya que -como afirma el mismo ex Presidente de las Cortes- "la revisión del propio sistema hizo posible la reforma. La iniciativa constituyente partió, pues, de un órgano del viejo ordenamiento, aunque recibiera también otros impulsos" (45). Jurídicamente, y desde el hecho manifiesto de haber existido en todo tiempo una sucesión de momentos legales entre el anterior ordenamiento y el nuevo, el cambio político español es por todos los conceptos una reforma política, para la que fue hecha la mencionada Ley.

Ciertamente, y esto es otro hecho irrefutable, al ser la Ley en sí misma el fundamento de un Régimen político, bien pudo haber sido el fin del proceso en lugar de trayecto; en este punto el análisis deja de ser estrictamente jurídico y debe contemplar esos "otros impulsos" a que se refiere Hernández Gil. La combinación de los impulsos provenientes de la oposición al franquismo y de la revisión operada en el Régimen para su reforma, hizo posible, sin duda, la confluencia de intereses en un punto interme

dio que en aquellos momentos recibió las denominaciones más variadas (46). La Ley para la Reforma Política fue el punto de partida en el que había de lograrse -con la legalización de partidos y sindicatos, con la convocatoria de elecciones generales y con la derogación y el mantenimiento de leyes e Instituciones- la primera fase de la Reforma. Hasta este momento la iniciativa política y la base jurídica es la establecida por dicha Ley. Desde las elecciones de 1977 se abre la segunda parte del proceso que, operando también desde "el pie forzado" (para la Oposición en las Cortes) de la mencionada Ley, culminará la fase constituyente con la aprobación del texto sometido a Referéndum. La paradoja de estas Cortes -y enlace con el principio- es que fueron constituyentes sin dejar de ser constituidas; daban paso a la democracia política plena.

B. ELABORACION DE LOS REGLAMENTOS PROVISIONALES. LOS LIMITES DE LA LEGALIDAD CONSTITUIDA

La primera tarea con que se enfrentan diputados y senadores es la elaboración de sus propios Reglamentos Provisionales, instrumento de indudable importancia técnico-jurídica y política. Previamente, a los efectos de la constitución de las Cámaras, y en tanto aquellos no estén aprobados, el Presidente de las Cortes dicta unas Disposiciones "provisionalísimas o provisorias" en las que tras una explicación de motivos (47) regula las Juntas preparatorias (Artículos 1 a 3), la constitución interina (Artículos 4 a 11), los Grupos parlamentarios (Artículos 12 a 22), las elecciones para órganos mixtos y Comisiones de Competencia Legislativa (Artículos 23 y 24), el nombramiento de Comisiones (Artículos 25 a 27) y la constitución definitiva de las Cámaras (Artículos 28 y 29).

Los Reglamentos Provisionales se elaboran desde la legalidad vigente entonces, lo que introduce en los debates de Comisión algunos enfrentamientos entre el Grupo parlamentario de Unión de Cen

0037

tro Democrático y el resto, con la posición fluctuante -según los intereses- del conjunto de los Grupos que forman la oposición e incluso a veces del propio Grupo del Gobierno. Así se observa que el recurso a la legalidad y, sobre todo, la defensa de que ciertas materias no estén en el Reglamento porque deberán ser reguladas sólo con rango constitucional, se mantiene sin coherencia, por lo que, en ciertos aspectos, se acepta su regulación reglamentaria y en otros se combate -incluso con enfrentamientos y acusaciones dialécticas de cierta dureza- para dejarlas a la posterior regulación constitucional. Subyace en el fondo de la confrontación entre UCD y Oposición -en general- dos interpretaciones del momento político, dos interpretaciones del carácter y el rango de las resoluciones parlamentarias (en orden al Reglamento) y dos interpretaciones del propio carácter de las Cortes; en el orden de la política inmediata, UCD pretende conservar al Gobierno lo más intangible y la Oposición pretende, desde ese mismo momento (antes de que la Constitución esté terminada), crear fórmulas de fiscalización y control que hagan factible y realidad la responsabilidad política del Gobierno.

Para una mejor ordenación del tema señalado dividiremos el tratamiento en tres partes: una, explicación somera de los distintos puntos del Reglamento y las principales posiciones; dos, señalamiento de los temas de mayor enfrentamiento, en los que hace su aparición de forma palmaria el carácter de la transición política y las diversas interpretaciones del papel de las Cortes; tres, filosofía general que dimana del Reglamento, y tendencias que se apuntan para la Constitución y el Régimen Político.

a. Espectos no conflictivos del Reglamento o en los que jugaron, dentro de pautas normales, las mayorías y la transacción (48)

Los temas que constituyen la parte orgánica del Reglamento se desenvuelven dentro de la confrontación lógica y en general con escasos momentos de tensión. Las posiciones se definen tanto en virtud de criterios políticos (se van esbozando los futuros carac

terres del Régimen político en las pautas por las que se conducirán las relaciones entre Gobierno y Parlamento), como en virtud de los intereses y tácticas parlamentarias de los partidos mayoritarios (UCD y PSEO) frente a los minoritarios. Juega, en esta parte, un importante papel el diseño de un Parlamento, de una Cámara, con funcionamiento racionalizado en el que se ofrece un espacio político amplio para la actividad de las mayorías y otro espacio a las minorías, pero evitando poner en sus manos instrumentos que puedan derivar en prácticas obstruccionistas o asamblearias.

El estatuto de los Diputados y Senadores fue elaborado por una Ponencia (Mixta de las Comisiones de Reglamento de ambas Cámaras) con el objetivo de homologar sus garantías, y por ser éste uno de los principales aspectos del Reglamento en que éste entra en relación procesal con terceros, especialmente con el Poder Judicial. Sin embargo, el Senado adopta un procedimiento diferente en la interpretación del silencio de la Cámara ante la interposición del suplicatorio; mientras el Congreso regula que el silencio significa concesión del mismo, el Senado lo interpreta y regula en sentido contrario (49).

La composición de la Mesa de la Cámara experimenta modificaciones en el íter de su elaboración; de un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios se pasará, por acuerdo decidido en la Junta de Portavoces (no en la Comisión) a uno, cuatro y cuatro, no aceptándose la enmienda del Grupo Comunista de uno, cinco y cinco; éste retira su enmienda sobre la base de que el Reglamento reconozca -explícitamente o por vía de interpretación de la Comisión y el Pleno- la importancia de la Junta de Portavoces; se pretende así la introducción de un mecanismo corrector del presidencialismo parlamentario diseñado por el Reglamento (50).

El Presidente es así objeto de debate por cuanto que, a parte sus muchas otras funciones directoras, el Reglamento le confiere -en exclusiva- la facultad de interpretarlo y suplir las lagunas que

podieran existir; el Grupo Comunista propuso que tales facultades estuviesen mediadas por el acuerdo de la Junta de Portavoces, a lo que se opuso el portavoz de la Ponencia, señor Gómez Llorente, por razones de funcionalidad y agilidad. El grupo enmendante retira su propuesta ante la interpretación dada por el Portavoz de la Ponencia (y aceptada por la Comisión al no manifestarse oposición a la misma) en el sentido de que la Junta creará su jurisprudencia antes de las Sesiones y que el Presidente deberá tenerla en cuenta (51). La práctica posterior, como puede verse en las sucesivas Resoluciones de la Presidencia, no fue fiel a la interpretación dada por el Portavoz, o al menos no lo fue siempre.

La regulación de los Grupos Parlamentarios fue objeto de un mayor debate (como lo sería en la elaboración del llamado Reglamento definitivo, tan prolongada -y congelada- por este mismo tema); al constituirse éstos en los reales sujetos operacionales de la vida política y legislativa, hubo acuerdo (de base) en las minorías menos representadas en la Cámara para que el número de diputados exigible fuera bajo. De una parte, los dos Grupos más fuertes (UCD y PSOE) pretendían -y consiguieron obviamente- una cifra que consideraban adecuada y que se estableció en quince; de otra parte, los Grupos más pequeños (de ámbito nacional) pretendían cifras que podemos fijar en cinco; los Grupos que representaban comunidades territoriales (nacionalidades o regiones) adquirieron su propio baremo (52).

Se acuerda que los Grupos se forman -en las condiciones y procedimientos reglamentarios- al comienzo de la Legislatura; que formarán parte de las Comisiones en proporción a su fuerza numérica; que disponen de autonomía interna para su organización y funcionamiento, etc. El Grupo Mixto tiene carácter residual, o de un mero expediente técnico, por lo que se descartan los diputados no inscritos (53).

La intencionalidad mostrada ya por las enmiendas de algunas minorías señalaban que la Junta de Portavoces sería un tema de am-

0040

plio debate y realmente no lo fué tanto. El Portavoz la calificó de "Órgano de vital importancia" pero el Reglamento no le confie re facultades que la hagan merecedora -en el texto- de tal calificativo. La práctica parlamentaria, única vía en la que se podía confirmar tal afirmación, ha demostrado que su importancia ha sido oscilante. En éstos años (1977 a 1981) hubo momentos en que sí la tuvo y otros en que permanecía más oscurecida, limitán dose a ser oída y a la función reglamentaria de participar -con opinión vinculante- en la formación del Orden del Día (54).

El debate de Comisión elevó a la Junta respecto de la situación en que se encontraba en el Informe de la Ponencia. Con la aceptación de una enmienda del Grupo Comunista se introduce la periodicidad de sus reuniones con el Presidente; se amplía su composición y se regulariza su convocatoria. Sus funciones quedan -excepto la de fijar el Orden del Día- enmarcadas en unos infinitivos que la práctica y la mayoría tienen que dilucidar; en las normas provisionarias su papel es la de deliberar; en el Proyecto de la Ponencia es la de ser consultada; en el debate se acepta (por la Ponencia y la mayoría de la Comisión) que interviene, con el Presidente, para "tratar" de los asuntos que conciernen, en general, a la vida de la Cámara, a su organización y al procedimiento. Esta indefinición dará lugar a interpretaciones diversas, tanto por parte del Presidente como de los mismos diputados; la misma Ponencia, por boca del señor Fajardo, que actúa como su Portavoz en el debate, identifica el tratar como "ser oída" (55).

Respecto de las Comisiones, se rechaza una enmienda del señor Pín Arboledas por la que proponía que cuando el Presidente del Congreso asistiera a una sesión de Comisión ostentaría su Presidencia.

La función calificadora corresponde a la Mesa de la Cámara, oídos los Portavoces de los Grupos (el Grupo Comunista pedía el acuer-

0041

do de dichos Portavoces); pero si hubiera oposición a la competencia atribuida a una Comisión la decisión corresponde al Pleno. La iniciativa de dicha oposición fue objeto de dos propuestas: UCD y PSOE pretendían que se fijara en cincuenta diputados, mientras que PCE y AP proponían -y consiguieron- que partiera de dos Grupos Parlamentarios, recibiendo así un tratamiento objetivo que ampara por igual a todos los Grupos, al margen de su fuerza numérica.

En este punto de las Comisiones caben resaltar dos aspectos: el primero, la desaparición -realmente misteriosa- de la Comisión de Peticiones que estando en el Proyecto (pág. 339) no reaparece tras el levantamiento de la Sesión, aunque lo haga (fuera del Reglamento) por Disposición de la Presidencia en el B.O.C. de 28 de abril de 1978 (pág. 1789), siete meses después (56); el segundo, que nos parece inadecuado el lugar que ocupa la Diputación Permanente por cuanto que no es una Comisión, ni dictaminadora ni de Plena Competencia Legislativa. Creemos más adecuado el lugar que le confiere el Senado, tal y como lo hacían los Reglamentos históricos (57).

En el tratamiento del Pleno vuelve a repetirse la dualidad de posturas (mayorías vs. minorías) a la hora de determinar quiénes disponen de iniciativa para convocarlo. La convocatoria la realiza el Presidente de acuerdo con la Mesa, por propia iniciativa o a solicitud de: cincuenta diputados (Mayoría de la Ponencia, UCD), el 10 por 100 de los diputados (Minoría de la Ponencia, PSOE), dos Grupos Parlamentarios (enmienda del Grupo Comunista); finalmente se acepta una vía media consistente en la doble fórmula de los cincuenta diputados o dos Grupos parlamentarios (58).

b. Los temas de mayor enfrentamiento: repercusiones del carácter de la transición.

Como ya he apuntado anteriormente el gran problema de fondo que subyace en los grandes temas más controvertidos es el carácter ordinario de las Cortes, del Congreso y del Senado. Este crite-

rio, sustentado desde una perspectiva jurídico-formal se atiene escrupulosamente a la realidad legal y sirve al Partido del Gobierno de "pesada losa" con la que frenar los frecuentes impulsos extralegales, rupturistas (jurídicamente hablando) de los sectores de izquierda de la oposición. El recurso de la Mayoría en el Congreso para no incluir (según le convenga, como veremos) ciertos temas en el Reglamento es el de esperar a su regulación constitucional. Ciertamente este recurso tiene en ocasiones una razón fundada en el carácter del Reglamento, pero creemos -y aquí es donde deja de ser general su criterio, y por tanto su de recho- que selecciona cuidadosamente qué materias acepta incluir y cuáles decide combatir para que sean pospuestas.

La razón esgrimida por la Mayoría es la de que el Reglamento no obliga a terceros (razón que en ocasiones también esgrime el diputado señor Gómez Llorente). Si formalmente es una razón cierta, no es menos cierto que -en estos grandes temas- el tercero en cuestión es el Gobierno, y a éste sí obliga, incluso a los Ministros no parlamentarios (a pesar de los escrúpulos de Duguít). Creemos que subsidiariamente el Reglamento podría haber servido como cauce regulador de ciertas figuras jurídico-políticas, inherentes a los regímenes parlamentarios modernos, que obviamente no podían estar en los restos de las Leyes Fundamentales y que tampoco estaban en la Ley para la Reforma Política.

La expresión de que ciertas figuras eran "materia constitucional" creaban en ocasiones esos "terroríficos momentos procedimentales" (expresión que llegó a alcanzar cierto ascendiente) y en los que generalmente eran protagonistas y valedores los diputados de la Mayoría, señores Herrero Rodríguez de Miñón y Pérez Llorca.

Sin embargo no hubo por parte de la Mayoría un criterio homogéneo en separar (no incluir) del Reglamento todas las materias propias de un texto superior al Reglamento. Así, se admitió la presencia en el mismo de las proposiciones de Ley de los Entes Autonómicos, la Diputación Permanente o el voto de Investidura, instituciones todas ellas de rango constitucional (59).

0043

Frente a tales posiciones, los escrúpulos por la legalidad, y por el carácter de las normas y su jerarquía, imposibilitan -por la irreductible posición de UCD- que otras materias sean incluidas en el Reglamento, como la moción de censura o el voto de confianza o como el control -desde el Reglamento- de la legislación delegada; otros temas como las Comisiones de Encuesta o la Comisión de Urgencia Legislativa pusieron el debate en niveles superiores a la media, tanto por el tono de las discusiones como por el bagaje de los argumentos, no excesivamente elevados en general.

De todos los temas reflejados hasta aquí, los referentes a la Comisión de Urgencia Legislativa, los de la Legislación delegada y su control, y los de la censura y confianza fueron los que trajeron al centro de la discusión la incompetencia de la sede para regular tales temas y en forma menos explícita, la frustración de unos constituyentes (la izquierda en general) que no lo eran en esa sede.

Políticamente escudados en razonamientos jurídicos cuando convenía al Gobierno, se evitaba el control de la Oposición haciendo de hecho al Gobierno irresponsable. Si se observan los tres temas en que el enfrentamiento se radicaliza, el resultado es siempre evitar el control o evitar la responsabilidad o, por mejor decir, evitar la existencia de procedimientos reglamentarios que los hicieran utilizables.

El control de la Legislación delegada dió lugar a que la Comisión presentara al Pleno dos opciones pues en ella hubo empate de votos. No puede hablarse -en comisión- de Mayoría y Minoría. La UCD propiciaba una opción y el PSOE lideraba otra. El Diputado Herrero y Rodríguez de Miñón defendió la tesis de enviar el asunto a una Ley de relaciones del Gobierno con las Cortes (págs. 600 y 601) o bien que la propia Ley delegante estableciera, en cada caso, cuáles eran los medios de control. Finalmente, el Pleno opta -por acuerdo- por la redacción de la propuesta liderada por el PSOE con un agregado de UCD (60).

El debate sobre la necesidad de incluir en el Reglamento los procedimientos por los que se conducirían, en su caso, la moción de censura y el voto de confianza (por parte de la minoría de la Ponencia, PSOE) y la consideración de que el Reglamento no es el lugar apropiado (mayoría de la Ponencia, UCD), tiene lugar tras los hechos sucedidos en Santander y lo que se dio en llamar "el caso del Diputado señor Blanco". El Gobierno, discutiéndose en Comisión los temas de la censura y la confianza, introduce en la Cámara un Proyecto de Ley de relaciones entre el Gobierno y las Cortes que es considerado como intromisión e intento de anular la autonomía de la Cámara.

El intento de regulación reglamentaria es derrotado tras un prolongado debate y en una votación atípica -por el sentido del voto de los Grupos-, con lo que la censura y confianza quedaron recogidos en la Ley 51/1977 de 14 de noviembre (16), elaborada por un procedimiento de urgencia "ad hoc", sin precedente reglamentario y en abierta violación de las normas existentes al respecto.

c. Filosofía del Reglamento y tendencias que se apuntan.

Tanto el proceso de elaboración del Reglamento con los debates de Comisión, como las posiciones que explícita o implícitamente adoptaron los Grupos parlamentarios, así como la resultante del texto, con sus procedimientos, órganos e instituciones, ofrecen una base suficiente para, ya en 1977, aventurar algunos de los rasgos principales del futuro Régimen político y, por tanto, de la misma Constitución en lo referente a las relaciones del Gobierno y de las Cortes y, muy en especial, respecto del Congreso de los Diputados.

Como trataremos de mostrar a lo largo de este trabajo el Reglamento del Congreso es un instrumento de primera magnitud en orden a la racionalización del Parlamento y ello por varias razones que tienen su expresión puntual en el articulado.

0045

En primer lugar su presidencialismo, explícitamente reglado, aun que variable en función de los Presidentes, que podrán estar mediados o asistidos -según su libre determinación- por la Mesa y la Junta de Portavoces.

En segundo lugar porque, a través de la opción de los cincuenta diputados, los Grupos que superen esta cifra ven reforzada su capacidad de actuación, tanto para promover como para oponerse. Frente a ellos, las minorías, para tales opciones, deben optar o por sumar individualmente la cifra requerida o bien, como Grupo, unir su propuesta con otro y actuar así en el sentido deseado.

En tercer lugar porque, para las determinaciones más relevantes, es el Pleno el que decide y por lo tanto, estando la iniciativa a veces en manos de un sólo Grupo, de dos, o de los cincuenta diputados, se reserva la decisión de dar vía libre al procedimiento a la mayoría.

El Reglamento, en el que la Oposición se desenvuelve con estrecheces, es un cauce inestimable para la goberabilidad y, aún a riesgo de alguna exageración, para la gobernabilidad del Congreso por el Partido o Coalición del Gobierno.

16

5. NOTAS

5. NOTAS.

- (1) Es preciso apuntar que si bien el epígrafe -como el conjunto de nuestro trabajo- está directamente enfocado al caso de España, indirectamente -y en las comparaciones que sean precisas- engloba al conjunto de regímenes políticos que organizan la toma de decisiones institucionales (de "arriba" a "abajo", desde los órganos del Estado hacia los ciudadanos) con base en el pluralismo, es decir en la libre formación, y elección, de ofertas políticas que, asentadas en el Parlamento, se proyectan en el Gobierno en razón de mayoría. Esto no es obstáculo para que en aquellos otros regímenes políticos que rechazan el pluralismo político organizado, la técnica pueda ser la misma, y dentro de su ordenamiento jurídico-constitucional den lugar a una autonomía del Parlamento o cualesquiera otras instituciones estatales o territoriales. En este sentido pueden verse las Consideraciones que en torno al Derecho parlamentario vierte RAUL MORODO LEONCIO en El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Tomo IV, 1960, págs. 66 y sigs. En contra, Oscar ALZAGA, en Contribución al estudio del Derecho Parlamentario, en Revista de Derecho Público, nº 62, Madrid, 1966, págs. 19 y 20.
- (2) Bentham redacta su Táctica de las Asambleas Políticas Deliberantes sobre los usos y convenciones del Parlamento Inglés; Mirabeau tratará que dicha obra influya en la Constituyente a los efectos de ordenar su formación y el desarrollo de los debates; sin embargo, la posición de Sieyès, más en conexión con la mística rusoniana hará que ésta vaya encontrando por sí misma su propia configuración; no obstante llegar tarde la obra de J. Bentham, el espíritu de Mirabeau deja sentir su peso y el Reglamento de la Asamblea Nacional conecta y sirve de puente entre el parlamentarismo inglés y el continental. Etienne Dumont (de Ginebra) expresa de modo gráfico cuál es la situación de los Estados Generales al comienzo de sus trabajos: "Cuando entré en la Sala de los Estados Generales no había ni sujeto de deliberación ni orden alguno. Los diputados no se conocían unos a otros; aunque comenzaban a conocerse gradualmente; se colocaban por todas partes indiferenciadamente, habían escogido a los ancianos para presidir; se pasaban el día esperando, debatiendo sobre pequeños incidentes, escuchando las novedades públicas, y los diputados de provincias aprendiendo a conocer Versalles. La Sala estaba continuamente inundada de visitantes, de curiosos, que se pasean por doquier, y que se sientan en el mismo recinto destinado a los diputados, sin ninguna extrañeza por parte de éstos, sin ninguna reclamación de su privilegio. Es verdad que, como no estaban constituidos, se veían sobre todo como formando parte de

un club, más que de un cuerpo político". Etienne DUMONT (de Gêneve), Souvenirs sur Mirabeau et sur les des premières Assemblées Législatives, Paris, P.U.F., 1951, pág. 47. (Nueva edición conforme al manuscrito, publicada con una Introducción y Notas de J. Bénétruy y precedida de un prólogo de Georges Lefebvre).

Charles BENOIST, en el prefacio a Les Reglements des Assemblées Législatives, traducción y compilación realizada por MOREAU y DELPECH en 1906, utiliza como base la obra de E. HUMONT, pero en la edición preparada por J.L. Duval (1a ed) en 1832 del que J. Bénétruy dice que "ha modificado sensiblemente la disposición del manuscrito en lo que concierne al contenido de los dos primeros capítulos"; (ver nota a. de la pág. 39 de la edición citada de 1951).

Véanse también las referencias de O. ALZAGA, Loc. cit., págs. 22 y 23.

- (3) Etienne DUMONT en el Discurso Preliminar a la obra de J. BENTHAM, Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes, en Oeuvres de J. BENTHAM, (en 4 tomos), Trad. de P.E.L. DUMONT et B. LAROCHE; Reimpresión de la Ed. de Bruselas de 1829; Scientia Verlag y Aalen, 1969; Tomo I, pág. 373.
- (4) K. LOEVESNSTEIN, Teoría de la Constitución, Barcelona, 1976, pág. 244.
- (5) Nicolás PEREZ SERRANO, Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, en Revista de Estudios Políticos, nº 105, 1959, pág. 104.
- (6) Raúl MORCDO, El principio de autonormatividad ..., Loc. cit., pág. 68.
- (7) Disposición Adicional primera de la Ley de Cortes: "Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento". El Reglamento de la Asamblea Nacional, de 1959, fue elaborado -como señala entre nosotros Morodo- "en estrecha colaboración con el Gobierno", y siendo ésta una característica no constitucionalizada, introduce un procedimiento "de facto" considerado por Debré como "jurídica y políticamente necesario"; la pérdida de autonomía por parte del Parlamento francés se pone radicalmente de manifiesto -en nuestra opinión- en el hecho de que los Reglamentos no entran en vigor hasta que no se pronuncie sobre su constitucionalidad el Consejo Constitucional; este control previo, establecido en el Artículo 61 de la Constitución de 1958, "sin precedentes" como afirma Morodo, deroga la convención constitucional francesa por la que las Cámaras disponían de su derecho de autonomía reglamentaria; decimos que con una convención constitucional porque ha sido una constante en el Constitucionalismo francés no reconocer explícitamente el derecho de auto

normación, dejándolo, eso sí, consagrado por la costumbre e indirectamente por las Constituciones.
Vid sobre este punto R.MORODO, Loc. Cit., págs. 83 y sigs.

- (8) Vid. R.MORODO, Loc. Cit., págs. 84 y 85.
- (9) Vid. J.A. MARAVALL, Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones, Madrid, 1947, pág. 47.
- (10) Los Anteproyectos referidos pueden verse en la Colección de Leyes Fundamentales editadas por Ramón SAINZ DE VARANDA, en Zaragoza, 1957, págs. 545 y sigs. (Anteproyecto de Constitución; y 584 y sigs. (Anteproyecto de Ley Orgánica de las Cortes).
- (11) Vid. R. MORODO, Loc. Citd, págs. 73 a 76.
Respecto de los Reglamentos sucesivos habidos en las Cortes Orgánicas cabe decir lo siguiente:
 - El Reglamento Provisional de 1943, es una Ley de la Jefatura del Estado (5 de enero de 1943) promulgada y publicada sin refrendo; tiene por su misma definición el valor de una Ley formal. No sigue la Disposición Adicional primera de la Ley de Cortes.
 - El Reglamento de 1946 es la resultante de una serie de reformas aprobadas por las Cortes y preparadas por una Comisión integrada por el Presidente de las Cortes (que la preside), por la Mesa y por los Presidentes de las Comisiones. Sin participación institucional del Gobierno.
 - El reglamento de 1957 es una reforma total del Reglamento Provisional y en consecuencia un nuevo Reglamento. Anteproyecto del Instituto de Estudios Políticos. En realidad proposición de la Comisión de Reglamento que propone a la Cámara un Dictamen con la aquiescencia del Gobierno. El Gobierno participa "a priori". El Reglamento establece un mecanismo de reforma que es una ampliación de las atribuciones que contiene la mencionada Disposición Adicional primera de la Ley de Cortes.
 - El Reglamento de 1967 es una adaptación del Reglamento anterior a la Ley Orgánica del Estado. La aplica el procedimiento de reforma establecido en el anterior. Elaborado por las Cortes con la participación del Gobierno y promulgado y sancionado por el Jefe del Estado.
 - El Reglamento de 1971 es una reforma total del de 1967 realizada por una Comisión especial designada por el Presidente.
 Vid. M.Ma FRAILE CLIVILLES, Comentario al Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973, págs. 25 y sigs.
- (12) Y ello no es impedimento para que armonicen con las consideraciones de Andrés BORREGO en sus Estudios parlamentarios (efectuados de orden de las Cortes en aplicación a la reforma del Reglamento de Gobierno Interior del Con-

greso de los Diputados, Madrid, 1875), en que dice que el "Reglamento debe fundamentarse en la costumbre, las prácticas, los precedentes, las reglas de conducta creadas por largos años de educación constitucional", aunque enseña guida matice como un defecto crónico de nuestro país copiar profusamente lo francés, sin consultar lo de otros países.

- (13) Frente a este llamado tipo francés o continental, los otros dos vienen dados por sus modelos; el británico, fundamentalmente integrado por la costumbre, los usos y convenciones, aunque también haya en ellos que diferenciar tres tipos de normas o resoluciones: las "Standing Orders" que obligan a la Cámara que las aprueba y a las siguientes (son Ordenes o Resoluciones permanentes) mientras no haya una expresa modificación mediante otra resolución del mismo rango; las "Sessional Orders" que tienen valor sólo para la sesión en que se aprueban y cuya continuidad en las siguientes sesiones sólo puede darse mediante renovación expresa; las "Indeterminate Orders" que expresan los usos y costumbres parlamentarias. Por esta razón el Reglamento inglés es la suma de las tres categorías con la particularidad de que las "Standing Orders" forman parte del ordenamiento constitucional (tienen el mismo valor que la Ley) dado el carácter flexible de la "Constitución" inglesa.
- El segundo tipo vendría dado por el modelo sueco, es decir por el que otorga al Reglamento el carácter de una Ley Orgánica o Ley Constitucional.
- (14) Artículo 72 de la Constitución: "Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. (...)".
- (15) El Artículo 38.3 del Reglamento Provisional del Congreso señala, como ya hemos apuntado, que es el Pleno el Órgano competente para aprobar y controlar el Presupuesto preparado por la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara; en este punto, las notas separan a esta Comisión de su homónima del Senado (Artículo 151 del Reglamento Provisional del Senado): la del Congreso está compuesta por la Mesa y Diputados presentados de acuerdo con el número 1 del Artículo 30, es decir en proporción a la fuerza numérica de los Grupos; la del Senado es la misma Mesa, bajo otra denominación cuando se reúne como tal Comisión, sin senadores adicionales en proporción a la fuerza numérica de los Grupos. Otro aspecto que -en principio- las diferencia, al menos aparentemente, es que el Reglamento del Senado no especifica Órgano para la aprobación del Proyecto de Presupuesto por lo que podría entenderse que es competencia de la misma Comisión, quedando el Pleno, "la Cámara" (Artículo 152.6), para recibir la dación de cuenta de

la Comisión, anualmente, para su aprobación. Creemos sin embargo, que por analogía con otros procedimientos podría ser el Pleno el órgano encargado de aprobar su proyecto de Presupuesto, aunque de todas formas lo hace cuando, incluido su Presupuesto en los Generales del Estado, llega al Senado para su aprobación.

El Artículo 151 del Reglamento Provisional del Senado recuerda la Disposición Adicional Primera, 3, del Reglamento de las Cortes Orgánicas de 1971 que decía: "3. Cuando la Mesa tenga que tomar acuerdos (en relación con el gasto del Presupuesto y con asuntos de gestión interna) funcionará como Comisión de Gobierno Interior ..."; precepto que debe ponerse en relación con la Disposición Adicional Primera, 1, por la que se establecía que "1. La Mesa preparará el proyecto de presupuesto de las Cortes, que será sometido a la Comisión Permanente (...", no al Pleno, que como señala Fraile Clivilles, lo examinaba al serle presentado a la Cámara el Presupuesto General del Estado, tras su examen por la Comisión de Presupuesto. M.Ma FRAILE, Comentario ..., pág. 1178.

- (16) Artículo 21 del Reglamento Provisional del Congreso. El Reglamento Provisional del Senado es muy vago en este tema. El Artículo 12.3 señala que los Grupos parlamentarios "Podrán utilizar para sus reuniones, las Salas del Palacio del Senado que la Presidencia de éste asigne para su uso"; el Artículo 38 se refiere a la situación individual de los senadores en los conceptos de asignaciones, dietas, cuotas a la Seguridad Social, etc.; pero no existe ningún artículo comparable, en cuanto a precisión, con el 21 del Reglamento del Congreso.
- (17) Artículos 22.2 y 29.2 del Reglamento Provisional del Congreso y 27.2 y 60 del Reglamento Provisional del Senado. En uno y otro Reglamento la redacción es idéntica, proveniente de los acuerdos adoptados por la Comisión Conjunta Congreso-Senado, reunida con el objeto de armonizar dentro del respeto a las propias autonomías de cada Cámara aquellos puntos en que procesalmente hubiera de haber la máxima coordinación.
- Posteriormente, el Artículo 72 de la Constitución vino a sentar las bases de un procedimiento común puesto que se indica que "de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales"; estamos además ante una nueva perspectiva, la que se deriva de tal expresión, ya que desde 1978 no hay posibilidad de existencia para personal diferenciado del Congreso y del Senado; el personal lo es de las Cortes, siendo el Congreso y el Senado el lugar de adscripción en virtud de necesidades del servicio, pero entendemos que, con las debidas garantías y respeto por sus derechos, no hay diferencias, pudiendo por tanto ser trasladados de una a otra Cámara también por exigencias funcionales.

- (18) Fernando GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I (Parte General), Madrid, 1964 (3a edición), pág. 309.
- (19) F. GARRIDO FALLA, Op. Cit., pág. 309.
El profesor Francisco RUBIO LLORENTE se muestra crítico respecto de las teorías de la personalidad jurídica del Estado; dice: "La idea de la personalidad del Estado que es el eje de toda la gigantesca máquina (creación de la noción de Estado de Derecho, derecho público subjetivo, etc, como creación de la doctrina alemana del Derecho Público) lleva necesariamente a la singularización de éste como titular de la soberanía. Esta pretendida objetivación del poder implica que se priva del mismo al monarca, pero implica también que se priva de él al pueblo. Se escamotea así la noción de soberanía popular y la de poder constituyente y se arranca del Estado ya constituido". Francisco RUBIO LLORENTE, La Constitución como fuente del Derecho, en la obra colectiva de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, volumen I, Madrid, 1979, pág. 58.
- (20) Respecto de la falta de definición en nuestra Constitución, el profesor Santamaría Pastor dice: "Este atípico silencio no puede interpretarse, a mi juicio, más que como una muestra de la perplejidad del legislador constituyente, que quizá no quiso terciar en el contencioso teórico entre la tesis doctrinal de la personalidad jurídica del Estado, clásica en el Derecho de los sistemas democráticos europeos, y la realidad legal de la personalidad jurídica de la Administración del Estado, avalada por un amplio consenso del sector administrativo de la doctrina jurídico-pública. Una perplejidad que se manifiesta también en el plano de las comunidades autónomas, a las que la Constitución tampoco reconoce expresamente personalidad...". Juan Alfonso SANTAMARIA PASTOR, Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las Organizaciones estatales no administrativas, en Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), nº 9, primavera 1981, pág. 10.
- (21) F. GARRIDO FALLA, Op. cit., pág. 310. A raíz de la Constitución de 1978 y ante la ausencia de atribución explícita de personalidad jurídica al Estado ni a la Administración, el profesor Luis López Guerra defiende también la tesis de la personalidad jurídica del Estado, en contra especialmente de la corriente administrativista defendida por dos profesores, García de Enterría y Tomás R. Fernández. Vid. LUIS LOPEZ GUERRA, Sobre la personalidad jurídica del Estado, en Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., nº 6, primavera 1980, pág. 17 y sigs.

- (22) J.A. SANTAMARIA PASTOR, Loc. Cit., pág. 19
- (23) F. GARRIDO FALLA, Op. Cit., pág. 311
- (24) J.A. SANTAMARIA PASTOR, Loc. Cit., pág. 7.
- (25) En situación similar se encuentran la Corona, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y en su día el que podemos definir, provisionalmente, Consejo Económico y Social.

La autonomía de nuestras Cortes, no sólo en actos parlamentarios específicamente ligados al ejercicio de las funciones constitucionales de las Cámaras, sino en los actos de administración y gestión de las Cortes o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, no son recurribles en vía contencioso-administrativa; como tampoco lo son los actos de los órganos internos de las mencionadas Cámaras (Artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional); véase sin embargo la proposición de Nicolás PEREZ-SERRANO JAUREGUI, en Hacia una Teoría de los Actos parlamentarios, en Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), nº 9, Primavera de 1981, pág. 85. (El autor menciona como órganos de las Cámaras a: el Presidente, la Mesa, la Junta de Portavoces (en el Congreso al menos), la Diputación Permanente, las Comisiones y los Plenos).

- (26) HATSCHEK no incluía aquí el supuesto de Ley ordinaria; siguiendo su clasificación nos permitimos la licencia de modificarla, ampliando este segundo grupo a los supuestos de Reglamentos que revisten forma de Ley, a los efectos de simplificación. Reiteramos que la inclusión de nuestros Reglamentos históricos (proyectos) como los "orgánicos" es sólo para su clasificación y en nada podrían asemejarse a los que revistiendo forma de Ley han sido elaborados de acuerdo con un procedimiento cuya base se asienta en el pluralismo.
- (27) Para los Proyectos mencionados vid. J.A. MARAVAL, Op. Cit., pág. 47; R. MORODO, Loc. Cit., pág. 73 y sigs.. Interpretándose siempre tales proyectos como fórmula de limitación de la autonomía de las Cámaras al tener que intervenir el Ejecutivo y la Corona en su elaboración y promulgación, respectivamente. Los textos de los Anteproyectos de Primo de Rivera están recogidos en la Colección que se cita en la nota 10 de este Capítulo.
- (28) M. FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas (de 1957), Madrid, 1959, pág. 49. Puede verse también, para la caracterización de todos los Reglamentos de las

Cortes Orgánicas, M.Ma FRAILE CLIVILLES, Comentario ..., págs. 25 a 40.

- (29) La clasificación de los Reglamentos en una tipología ya clásica, y su caracterización, pueden resumirse en los siguientes apartados.

A. Reglamentos parlamentarios formados por usos, costumbres, convenciones y reglas. (ordenamiento constitucional flexible).

Forman parte del ordenamiento jurídico general y se integran en el ordenamiento constitucional. Es el caso de los "Reglamentos" ingleses, formados por las "Standing Orders", las "Sessional Orders" y las "Indeterminate Orders". Como señala M. Fraile, los Reglamentos de este tipo que tengan que convivir con Constituciones rígidas plantean los mismos problemas que los Reglamentos de tipo continental; su origen y perfecta adecuación se encuentra en la flexibilidad constitucional, propia del sistema parlamentario inglés. En éste, las "Standing Orders" son parte del Derecho constitucional y por ello permanentes mientras no haya una derogación o modificación expresa.

B. Reglamentos parlamentarios que revisten forma de Ley Orgánica o Ley ordinaria.

Este tipo puede ser analizado desde dos vertientes; por la primera resta autonomía a la Cámara (o Cámaras) ya que en su elaboración participan otras instituciones, como en la elaboración de las leyes ordinarias. El tipo es el sueco por las peculiaridades del bicameralismo de aquel país que organiza comisiones conjuntas legislativas por lo que el Reglamento debe ser común para ambas Cámaras. Su rango de Ley constitucional le hace especialmente estable frente a posibles discrepancias modificadoras por parte de una de ellas. Realmente la asimilación que hemos realizado agrupando todos los que revisten forma de Ley no son agrupables bajo el denominado "tipo sueco" sino que nuestra clasificación, alejándose de la ideada por Hatschek, obedece más a criterios de forma. Ello explica que bajo este epígrafe se encuentre el sueco (Ley Constitucional) el de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (Ley ordinaria), el de las Cortes, de 1943 (Ley de Jefatura del Estado) y los restantes, de 1957, 1967 y 1971, elaborados en colaboración con el Gobierno (y el consiguiente predominio de éste) y promulgados con forma de Ley.

C. Reglamentos parlamentario de tipo continental o francés.

Si la naturaleza jurídica de los Reglamentos clasificados anteriormente está perfectamente definida sobre todo por la forma, los que integran este grupo (la inmensa mayoría) ofrecen mayor dificultad y son precisamente los

que dan lugar al amplio debate doctrinal a que nos hemos referido.

A los efectos de una ordenación que reduzca al mínimo sus diferencias (y aún a riesgo de ciertas imprecisiones que evitaremos matizando las distintas posiciones) y para introducir un sistema en las distintas corrientes que las encuadre en torno a ciertos criterios, agruparemos a los autores en tres apartados: a) los que interpretan el Reglamento como una norma de ejecución de la Constitución, b) los que lo interpretan como un producto de la autonomía normativa de la Cámara y c) los que ven en el Reglamento una estricta interna corporis acta. Los dos primeros grupos, a) y b) comportan la aceptación de que el Reglamento posee jurisdicción, mientras que el grupo c) se la niega.

a) El Reglamento como norma de ejecución directa de una prescripción constitucional.

En este grupo se encuentran: Mohe (los Reglamentos crean derecho); Balladore Pallieri y Martínez; Tesandro (el Reglamento forma parte del ordenamiento jurídico del Estado); Jellinek (el Reglamento tiene naturaleza dual al con tener preceptos que son estrictamente interna corporis y otros que afectan a terceros); en igual sentido se manifiestan en Francia, Rivero y Boudet, (señalando ambos que sólo una parte del Reglamento forma parte del Ordenamiento jurídico, la que comporta el desarrollo de normas constitucionales y que afectan a las relaciones de la Cámara con el Poder judicial, o con terceros cuando entran en relación con ella); Orlando (los Reglamentos emanan directamente de la Constitución y tienen, de hecho, un valor superior a la Ley).

Entre nosotros, hoy, creemos que se encuadra en este grupo E. Recoder ("... la posición del Reglamento de la Cámara de inmediata ordenación a la Constitución ...").

Fr. BOUDET, La force juridique des résolutions parlementaires, en Revue de Droit Public, vol. 74, 1958 (bajo la Cuarta República) págs. 277, 284 y 286.

E. RECODER, en su Comentario al Artículo 72 de la Constitución, en la Obra dirigida por Garrido Falla, Comentarios a la Constitución, Madrid, 1980, pág. 766.

b) El Reglamento como un producto de la autonomía normativa (capacidad de normación autonómica) de la Cámara.

Entre otros pueden incluirse en este grupo a Leydel, Friedrich, Magnan de Bornier (el Reglamento es una resolución política, producida en virtud de la autonomía del Parlamento, con valor jurídico), Burdeau, Galeotti, Nicolás Pérez Serrano, Oscar Alzaga, Claro-José Fernández Carnicero;

Esta posición se mantiene en virtud de que las Cámaras son un órgano del Estado y por lo tanto tienen capacidad para dictar sus propios Reglamentos que son actos normativos del Estado. Como dice Alzaga este supuesto está ba

sado en un concepto amplio de Autonomía que supondría -en sus últimas consecuencias- que la Cámara no es un órgano del Estado sino una Corporación autónoma con personalidad jurídica propia. En realidad esta posición tiene su fundamento en la especialísima situación del Reglamento frente a la ley a la que formalmente no puede derogar pero que en la práctica de hecho modifica (e incluso a la Constitución); el Reglamento no puede ser modificado por Ley dada la mayoría requerida -entre nosotros- para su aprobación. El Reglamento, por otra parte, da lugar a la Ley, e incluso a la Constitución, adquiriendo así una especial relevancia al ser las leyes elaboradas de acuerdo a sus preceptos. Por otra parte el Reglamento sería la expresión de un residuo de soberanía por el que las Cámaras disponen de una capacidad autonómica de la que no disponen otros órganos del Estado; el Reglamento tiene una finalidad garante -el procedimiento y la independencia de seguridad jurídica por lo que forma parte del ordenamiento jurídico- tiene jurisdicción-. Si en un Estado con personalidad jurídica sus órganos carecen de ella, las Cámaras la mantienen "sui generis" aunque a efectos muy concretos. Para Alzaga, "el Reglamento parlamentario de las democracias pluralistas es una norma del ordenamiento jurídico general del Estado, cuya elaboración está reservada a la Cámara legislativa a la que afecta, a la que se renocone una especial subjetividad en el contexto estatal, como depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y por la necesidad de defenderse de las intromisiones del Ejecutivo". O. ALZAGA, Loc. Cit., pág. 34.

El trabajo de Nicolás Pérez Serrano nos parece de suma importancia, tanto por el espectro doctrinal comparado a que remite como por su propia posición muy matizada y que abre escuela en nuestro país (Alzaga entre otros). Pérez Serrano dice que "no hay obstáculo fundamental en conceptualizar el Reglamento como un fenómeno de prescripción autonómica (...) lógicamente debe ser inferior, no sólo a la Constitución, sino a las leyes ordinarias (...) y sin embargo, la realidad es que tiene fuerza superior a la ley, hasta el punto de que ésta se tramita con arreglo a lo que él mismo establece de antemano al efecto". N. PEREZ SERRANO, Naturaleza ..., Loc. Cit., págs. 137 y 143. También, Nicolás PEREZ SERRANO JAUREGUI, en Hacia una teoría de los Actos parlamentarios, Loc. Cit.,

c) El Reglamento como una estricta interna corporis acta. La tesis que se defiende por los que integran este grupo (Gneist, Laband, Meyer, Hatschek, Silvestri, Romano, Bon Valsassina, Bartheleung-Duez, Duguít) es que el Parlamento crea normas singulares (Romano) que son una manifestación del Derecho estatutario (Laband), que dan lugar a una especial disciplina respecto de sus miembros, empleados y personas que entran en colaboración con él; así, los Re-

glamentos no forman parte del ordenamiento jurídico, no son fuente ni forman parte de la relación de jerarquía de las normas. Entre estos autores, Hatschek y Haurion entendían los Reglamentos como el producto de la sedimentación de usos y costumbres hechas convenciones (no hay una manifestación explícita del derecho de autoreglamentación en la Constitución).

"El Reglamento -dice Laband- no ata más que a los miembros del Reichstag y tiene para ellos la fuerza obligatoria de un estatuto, pero que no puede sancionar reglas de Derecho, que tendrían, fuera del círculo de sesiones del Reichstag, un carácter general de validez y de obligación". No se puede poner en paralelo -dice Laband- "el Reglamento y un Decreto del Emperador o del Bundesrat; en el Decreto hay manifestación de la potestad del Imperio; en el Reglamento del Reichstag, se trata solamente de la organización estatutaria de los asuntos internos de este órgano del Imperio". LABAND, Le Droit Public de l'Empire Allemande, Tomo 1, pág. 514.

Hatschek señala que el Reglamento "es una suma de resoluciones de la Cámara que no tienen por sí valor jurídico, sino que constituyen meras reglas convencionales, es decir, normas de aplicación fáctica, pudiendo mantenerse en cien casos y aplicarse en el siguiente". En muy parecidos términos se expresan Barthelemy y Duez al decir que el Reglamento "es una resolución o conjunto de ellas que cada Cámara adopta libremente, dentro de los límites marcados por la Ley o la Constitución. Constituye regla jurídicamente obligatoria, modificable por la Cámara. Permanente mientras no se reforme. Interior y no invocable ante los Tribunales". (En igual sentido, calificándolo como resolución, Haurion y Prelot).

Pueden verse: BARTHELEMY-DUEZ, Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1933, págs. 522 y 523. Marino BON VALSASSINA, Sui Regolamenti parlamentari, Padova, 1955, págs. 90 y sigs. La posición de Valsassina que acaba la diferenciación de los interna y externa corporis, confirmando naturaleza distinta a unos y otros fue ampliamente criticada por Pérez Serrano en el artículo citado, especialmente en pág. 147 y sigs.

Duguit señala que "los Reglamentos de las Cámaras no son leyes sino simplemente resoluciones (...) no pueden contener ninguna disposición que sea contraria (...) ni aun a una ley ordinaria (...) y no siendo una Ley sino simplemente una resolución de una de las Cámaras, no puede aplicarse más que a los miembros de la Cámara considerada, tomados como tales (...) Siguiendo una expresión de Laband -dice Duguit- "las disposiciones del Reglamento de cada Cámara no salen del interior del aparato parlamentario". ¿Debe la Cámara ser considerada como una Corporación autónoma?. "Yo no oso afirmarlo -dice Duguit-. Pero estimo que esta concepción cuadra bien con muchas de las disposiciones del Derecho parlamentario moderno y da una

solución elegante a los problemas producidos por la fuerza obligatoria de los reglamentos de las Cámaras". L.DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1924, Tomo IV, págs. 273 y 276.

Para una buena recensión del conjunto de las doctrinas véanse -por todos- los artículos citados en este Capítulo de Nicolás Pérez Serrano, Oscar Alzaga, y la introducción de Maravall Catesnoves en su libro Los Reglamentos ..., págs. 11 a 49. Una buena relación del espectro de posiciones en Italia, la ofrece F. MOHRHOFF, en la voz "Parlamento" de la Enciclopedia del Diritto, y en especial en las págs. 423 y sigs.

- (30) Nicolás PEREZ SERRANO, Naturaleza ..., Loc. Cit., pág. 152.
- (31) Claro-José FERNANDEZ-CARNICERO, Los Reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico, en Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), nº 9, Primavera de 1981, pág. 169.
- (32) Pueden verse al respecto en relación con el tema: Adolfo CARRETERO PEREZ, Concepto Constitucional de Fuentes del Derecho, en La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, (Dirección General de lo Contencioso del Estado), Madrid, 1979, Volumen I, pág. 418 y sigs.
A los solos efectos de su toma en consideración, la sugerencia expuesta por Carlos José ENTRENA PALOMERO en La Constitución Española y el control de la Legislación Delegada, en el mismo volumen, pág. 700.
José María MARTÍN OVIEDO, Tipología, Jerarquía y Producción de las normas en la Constitución Española, volumen 2, pág. 1304. Luis SANCHEZ AGESTA, La Jerarquía normativa en la Constitución de 1978, volumen 3, pág. 1906.
- (33) Vid. G. BERLIA, La Constitution et les débats sur les Reglements des Assemblées Parlementaires, en Revue de Droit Public, 1966, págs. 570.
Cfr. así mismo la posición más matizada pero en este mismo sentido, de Jean-Louis PEZANT, Contribution a L'etude du Pouvoir Legislatif selon la Constitution de 1958, en Mélanges offerts a Georges Burdeau (Le Pouvoir), Paris, 1977, especialmente pág. 471 y sigs.
- (34) K. LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución, Barcelona, 1976 (2ª edición), pág. 244.
- (35) Esta referencia, a la que se acude frecuentemente por los estudiosos del Derecho Parlamentario, ha dado lugar a una dicotomía excesivamente radical por parte de Francisco GONZALEZ NARRO, en La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política, Madrid, 1977 (Servicio Central de Publicaciones de la S.G.T. Presidencia del Gobierno), pág. 255.

- (36) H. KELSEN, en Il problema del parlamentarismo, en Nuovi Studi di Diritto, Economia e Politica, II, 1929, Roma; pág. 85. (Traducción al italiano de: Das problem des parlamentarismus; wien, 1926). En castellano, en Esencia y valor de la Democracia, Barcelona-B.Aires, 1934, pág. 85.
- (37) Ambas Cámaras recogen los diversos cauces en que se concretan las relaciones con el Ejecutivo, tanto en los procedimientos legislativos como en los de fiscalización y control. Desde la aprobación de la Constitución compete en exclusiva al Congreso la Investidura del Presidente del Gobierno (Artículo 99 de la Constitución y Resoluciones de la Presidencia del Congreso, de 29 de marzo de 1979 -B.O.C. de 29 de marzo de 1979- para la que debe realizarse tras las elecciones generales, y de 11 de febrero de 1981 -B.O.C. de ad de febrero de 1981- para la que se realice sin elecciones previas; así mismo es sólo la Cámara baja la que activa la responsabilidad política del Gobierno (Artículos 108, 112, 113 y 114 de la Constitución y Resoluciones de la Presidencia del Congreso, de 28 de mayo de 1980 -B.O.C. de 6 de junio de 1980- para el debate y votación de las mociones de censura, y de 15 de septiembre de 1980 -B.O.C. de 19 de septiembre de 1980- para la presentación y votación de la cuestión de confianza).
- Hasta la aprobación de la Constitución, el tema de la Confianza y la Censura fue sacado del Reglamento (Artículos 136 y 137) para remitirlo a una Ley provisional. Esta Ley, vigente en tanto no se aprobara la Constitución, terminó denominándose de Regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, a los efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza (no sin antes haberse ensayado denominación más añeja), publicada en el B.O.E. nº 274, de 16 de noviembre de 1977 (Ley de 14 de noviembre de 1977, nº 51/77). Dado que la Ley preveía que la Censura y Confianza podrían activarse y presentarse en cualquiera -e las dos Cámaras, el Reglamento del Senado, que no recogía estos procedimientos, incorporó un Anexo aprobado en Pleno el 4 de abril de 1978 (B.O.C.- nº 79, de 12 de abril de 1978, pág. 1475), sin modificación alguna respecto del Dictamen de la Comisión de Reglamento (B.O.C. nº 74, de 30 de marzo de 1978, pág. 1394 a 1396). Respecto de la Ley de Relaciones cabe señalarse, como curiosidad anecdótica, que aparece aprobada por el Pleno del Senado del 10 de noviembre (Diario de Sesiones) mientras que el Dictamen de la Comisión y los votos particulares aparecen en el Boletín Oficial de las Cortes (Senado) fechados el 12 de noviembre, dos días después de su aprobación.
- Las relaciones de las Cámaras con el Poder Judicial se circunscriben a los procedimientos del suplicatorio y al

fuero especial que ampara a diputados y senadores. Las relaciones con las Comunidades Autónomas y muy especialmente en la fase de Preautonomía se pone de manifiesto (el Reglamento como norma de obligado cumplimiento por terceros) en el procedimiento establecido por la Resolución de la Presidencia del Congreso, de 5 de junio de 1979 -B.O.C. de 8 de junio de 1979-, sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía.

- (38) H. KELSEN, El Problema ..., Loc. Cit., pág. 199 y Esencia y valor ..., pág. 86.
- (39) Luis SANCHEZ AGESTA, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Madrid, 1980, págs. 44 y 45.
- (40) Pablo LUCAS VERDU, La singularidad del proceso constituyente español, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 1978, págs. 9 y sigs.
También Raúl MORODO lo considera un proceso constituyente atípico. Véase Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional, en Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político (U.N.E.D.), otoño 1978, págs. 5 y sigs.
Tanto uno como otro coinciden en diversas circunstancias que hacen realmente del proceso un caso atípico pero nos interesa subrayar sobre todo la razón de continuidad respecto del Régimen político de la Ley para la Reforma política.
- (41) Juan FERRANDO BADIA, en su aportación a un trabajo colectivo publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Las experiencias del proceso constituyente, págs. 15 y sigs. (citado por Antonio HERNÁNDEZ GIL, El Cambio político y la Constitución, Barcelona, 1982, pág. 212).
- (42) A. HERNÁNDEZ GIL, op. cit., pág. 281
- (43) Véase R. MORODO, Proceso Constituyente ..., Loc. Cit., pág. 6.
Resulta chocante -cuando menos- la total ausencia de referencias en el Preámbulo de la Constitución al pasado reciente de nuestra historia política. La intención de ruptura testimonial de la enmienda presentada al Preámbulo (Anteproyecto) por el Grupo Mixto y defendida por el profesor Tierno Galván fue rechazada, quedando dicho Preámbulo, en la fórmula definitiva, como resultado de una política consensuada. La dialéctica entre reforma (en la evolución pactada) y ruptura (testimonial) volvía a reflejar el carácter de fondo de la transición política, a la par que reflejaba evidentemente, el de las fuerzas parlamentarias mayoritarias. Véase comentarios del profesor Morodo en págs. 12 y sigs.

- (44) A. HERNANDEZ GIL, Op. Cit., pág. 468.
- (45) A. HERNANDEZ GIL, Op. Cit., pág. 469.
- (46) El cambio político fue la resultante de dos vectores que, operando desde planos enfrentados, tenían puntos tangenciales. Reforma y ruptura aceptaban como punto de partida el objetivo democrático; quedaba sin embargo fijar los límites, las fronteras del objetivo. Cada uno de dichos vectores se descomponía a su vez en tendencias cuya diferencia entre sí se gradualizaba en la radicalidad de los objetivos, en el ritmo que debía imprimirse al cambio, en el procedimiento y en los techos del mismo. Desde el poder constituido -iniciativa, a su vez, del proceso constituyente- el cambio era o bien un mal necesario (sectores más conservadores, a cuya derecha estaba el inmovilismo puro, poco numeroso pero cualificado) o bien la salida racional de un régimen sin horizontes, confuso y confundido, y sin la espina dorsal personalizada en el General Franco; desde la oposición democrática, las tendencias también fueron varias; sectores moderados que abarcaban desde la derecha liberal a la socialdemocracia y la izquierda polarizada primordialmente en torno a dos plataformas de opinión y acción política y hegemonizadas cada una de ellas por el P.S.O.E. (sector renovado) y por el P.C.E.; también a su izquierda una amplia gama de pequeños partidos u organizaciones tan radicalizados como minoritarios en militancia y en audiencia.
- La salida por la que se opta (ruptura pactada para los segundos, y su equivalente, reforma gradual, para los primeros) es la consecuencia de un efectivo conocimiento de las propias carencias por ambos frentes: los primeros sin objetivos concretos (como pura continuación del sistema), habiendo experimentado una importante erosión en los últimos quince años y sin la necesaria cobertura internacional; los segundos, también conocedores de sus límites, con un fuerte desgaste y divididos en opciones diferenciadas -más por problemas de hegemonía que de otra índole-. El cambio, pues, tenía que operarse en el punto medio (siempre en movimiento) de ambos frentes.
- (47) En la exposición de Motivos, el Presidente de las Cortes justifica las normas provisionales en la remisión efectuada por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley para la Reforma Política al Reglamento de 1971 "en lo que no esté (dice la Disposición) en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes", y ello "hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento". Si bien la mencionada Disposición dice "desde la constitución de las nuevas Cortes", por analogía a la remisión anterior se entiende

que deberá regularse igualmente la fase previa a la constitución de ambas Cámaras, es decir, las Juntas preparatorias, y así se hace. Para todo ello el Presidente de las Cortes se ampara además en la Ley para la Reforma Política, en el Artículo 18.23 del Reglamento de 1971 (facultad del Presidente de interpretar y suplir los preceptos del Reglamento en caso de duda u omisión), lo que implica además "determinar el sentido de las normas, (y) llevar a cabo una labor integradora de los preceptos reglamentarios" (B.O.C., nº 1581, de 30 de junio de 1977). La Presidencia se funda para dicha interpretación, tanto en el Código Civil (Artículos 3.1. y 4.1.) y en el Derecho parlamentario histórico. Para una explicación del momento a que nos referimos, véase A. HERNANDEZ GIL, Op. Cit., págs. 183 y sigs. Y para la creación de una Mesa de Edad, en cada Cámara, que no coincidiera con la de nuestro Derecho parlamentario histórico (Reglamento de 1847 a 1934 -ambos inclusive-, excepto el de 1854; y los de las Cortes Orgánicas, que contaban con Presidente antes de su constitución) por el problema simbólico que representaba en el Congreso la Presidencia -momentánea- de Dolores Ibárruri, véase en la misma obra, págs. 188 y sigs.

- (48) Utilizaremos en adelante (en este capítulo) los Diarios de Sesiones del Congreso, en Comisión y en Pleno. Los Diarios de Sesiones de Comisión, al estar numerados correlativamente los tomaremos como un documento de conjunto a los efectos de simplificar las citas en las que sólo haremos referencia de la página. Para facilitar su localización damos aquí las referencias concretas.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (nº 9, año 1977). Comisión de Reglamento, Sesión nº 1, de 20 de septiembre, págs. 211 a 246.
 - Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (nº 11, año 1977). Comisión de Reglamento, Sesión nº 2, de 21 de septiembre, págs. 287 a 359.
 - Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (nº 12, año 1977). Comisión de Reglamento, Sesión nº 3, de 22 de septiembre, págs. 361 a 438.
 - Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (nº 13, año 1977). Comisión de Reglamento, Sesión nº 4, de 23 de septiembre, págs. 439 a 470.
 - Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (nº 14, año 1977). Comisión de Reglamento, Sesión nº 5, de 27 de septiembre, págs. 471 a 511.
 - Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (nº 16, año 1977). Comisión de Reglamento, Sesión nº 6, de 28 de septiembre, págs. 561 a 642.
- El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (el Reglamento se aprobó en una sola sesión) tiene la siguiente referencia: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 23, año 1977; Sesión Plenaria nº 10, de 13 de octubre de 1977; págs. 911 a 952.

El Senado, al que solo se hace referencia en ocasiones, no publicó Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento. Al carecer de la documentación sobre esta fase de su elaboración, optamos en su día por prescindir de él en nuestro trabajo (el proyecto inicial era realizar el mismo estudio para ambas cámaras); las grabaciones magnetofónicas que posee el Senado no nos fueron entregadas, ni para su audición ni para su adquisición (en copias); las referencias -cuando se hagan- lo serán siempre a los debates del Pleno, única fase de la que tenemos datos. El Pleno del Senado se realizó en dos Sesiones y sus referencias son las siguientes:

- Diario de Sesiones del Senado, nº 7, año 1977. Sesión Plenaria nº 7, de 13 de octubre de 1977; págs. 121 a 180.
 - Diario de Sesiones del Senado, nº 8, año 1977. Sesión Plenaria nº 8, de 14 de octubre de 1977; págs. 181 a 230. Respecto de las limitaciones que supone para el principio de publicidad (y en consecuencia para la información de parlamentarios, opinión pública y estudiosos) véanse las expresiones del senador Ramos Fernández-Torrecilla en la segunda sesión de este Pleno, pág. 211.

- (49) Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento del Congreso, Cit., págs. 230 y sigs.. Diario de Sesiones del Pleno del Senado, Cit., págs. 164 a 168.
- (50) D.S. Comisión de Reglamento, pág. 296.
- (51) D.S. Comisión de Reglamento, págs. 300-301.
- (52) D.S. Comisión de Reglamento, págs. 304 y sigs.
- (53) D.S. Comisión de Reglamento, pág. 316 a 326.
- (54) Hubo momentos que que -como afirmaba un miembro de la Mesa del Congreso al autor de este trabajo- la Junta suplantaba a la Cámara adoptando decisiones que, en lógica parlamentaria, debían tomar otros órganos del Congreso, y, en todo caso, el conjunto de los Diputados.
- (55) D.S. Comisión de Reglamento, págs. 320 y 333.
- (56) La edición de 1981 del Reglamento Provisional no incorpora -desaparece de nuevo- la Comisión de Peticiones, ni es tratada mediante Resolución por la Presidencia de don Landelino Lavilla: Entendemos en consecuencia que esta función es asumida directamente por la Mesa de la Cámara que someterá las peticiones a las instancias oportunas o se limitará a responderlas o a archivarlas, según su propio criterio, si la petición es de su competencia.
- (57) D.S. Comisión de Reglamento, págs. 328 y sigs.

0064

- (58) D.S. Comisión de Reglamento, págs. 367 a 372.
- (59) D.S. Comisión de Reglamento, pág. 433 y sigs., aceptación de la enmienda comunista en torno a las proposiciones de Ley de iniciativa de los Entes Autonómicos; la enmienda fue modificada "in voce" por el propio Grupo para que fuera aceptada ya que en su primera redacción resultaba inaceptable por ser plenamente materia constitucional. Redactada así, "que lo tengan reconocido por Ley", dejaba de ser objetable.
El tema de la Investidura merece ser reseñado, más que por su propio carácter y el de su aceptación en el Reglamento, por el extraño lugar que ocupa, como apartado 5º del Artículo 134 que regula el control de la legislación delegada.
D.S. Comisión de Reglamento, pág. 611.
Para la Diputación Permanente véase el D.S. Comisión de Reglamento, pág. 340 y sigs.
- (60) D.S. Comisión de Reglamento, pág. 596 y sigs.
D.S. Pleno, pág. 949 y sig.
Para el debate sobre la composición de la Comisión de Urgencia Legislativa, véase D.S. Comisión de Reglamento, pág. 342 a 352; los bloques formados por U.C.D.-A.P. y por P.S.O.E. - P.C.E. - Minoría Vasco-catalana.
- (61) Véanse al respecto las densas intervenciones de los Diputados, señores Gómez Llorente, Pérez Llorca, Solé Turá, De la Puerta y otros miembros de la Comisión, y las alusiones al procedimiento de urgencia y al carácter del Proyecto del Gobierno.

II. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

0066

CAPITULO 2°

LA REPRESENTACION POLITICA Y SUS GARANTIAS :
INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD

1. LA REPRESENTACION POLITICA
2. LOS LLAMADOS "PRIVILEGIOS" DE LA FUNCION :
LA INVIOLABILIDAD Y LA INMUNIDAD
 - A. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA
 - a. Personas a las que ampara
 - b. Actos que quedan cubiertos
 - c. Lugares
 - B. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA
 - a. Carácter de la Inmunidad
 - b. Objetivo
 - c. Alcance
 - d. Interpretación de la Inmunidad
3. NOTAS

I. LA REPRESENTACION POLÍTICA : GARANTÍAS PARA SU EJERCICIO

El problema de las garantías que son precisas para dotar a la función representativa de la necesaria independencia, es tan antiguo que se adelanta a la era del Constitucionalismo moderno.

En efecto, las antiguas Cámaras estamentales, en España y en Europa, más como consejos reales que como instituciones representativas, como órganos para la defensa de intereses -estamentales o de la Corona-, empiezan a demandar del poder real y de sus ejecutores unas mínimas garantías de seguridad viática (1) para sus miembros, así como una libertad de expresión en la discusión de los temas que les son propios, que se traduzca en irresponsabilidad ante el soberano. Esta reivindicación se concreta en el deseo de que sus reuniones sean reservadas, es decir, sin la presencia de representantes de la Corona; de esta forma, los enviados a Cortes discutirán con mayor libertad la adopción o el rechazo de las peticiones reales o defenderán con mejores condiciones de "autonomía" los intereses del "país", de los grandes del Reino, de la nobleza o de la aún incipiente burguesía urbana. Como indicara Martínez Marina, "los diputados de los reinos fueron celosísimos de estos derechos y repetidas veces pidieron en Cortes su observancia (...) Hubieran sido de muy poca o ninguna importancia estas favorables disposiciones de las leyes si los procuradores de Cortes además de la seguridad personal no disfrutaran de la libertad de pensar o de exponer francamente su dictamen y esforzar sin riesgo ni temor su voto u opinión con arreglo a las instrucciones y poderes de los pueblos que representaban, como lo debían hacer por fuero y Constitución" (2).

Es en este largo período prerrevolucionario cuando se van configurando los llamados "privilegios" de los diputados o procuradores a Cortes, frente a las sólidas "prerrogativas" de la Corona; Estas, asentadas por la tradición, por la absolutización del monarca o por el evidente resultado de su victoria frente al feudalismo, mientras que aquellos, los privilegios, nacen mediante la pre

via concesión de la Corona en beneficio de los que, representando al país, le concederán las ayudas que demande e incluso, a veces, se le enfrenten con energía ante los intentos de la Corona por debilitar sus poderes, libertades o derechos.

Estos llamados privilegios no van a tener una existencia fácil, van a seguir el sinuoso camino -aunque a la inversa- del progresivo crecimiento del poder real. Así, en el caso de España, Martínez Marina indica que "la conservación de éste y otros derechos nacionales (libertades estamentales) violados por Carlos V y por la ambición y codicia de sus ministros produjo la revolución conocida con el nombre de Comunidades" (3).

Esta referencia histórica, común al conjunto de las monarquías europeas, no nos hace en nada diferentes; sin embargo, nuestra moderna historia constitucional va a registrar anomalías que arrastraremos durante todo el siglo XIX y, excepto breves períodos, durante el XX; así, Ríos Rosas dirá en el Congreso de los Diputados, "Yo no conozco ninguna monarquía en que la garantía sea más limitada, más quebradiza, más expuesta a desaparecer en ilusión que la garantía que se nos concede a nosotros; y precisamente en un país donde (...) ninguna garantía, por grande que fuera, sería excesiva para defender a los Diputados de la nación" (4).

Inglaterra, que ha precedido al Continente en la práctica de una monarquía limitada y por tanto en el ejercicio de un modelo representativo -aun con todas sus limitaciones-, va a ser el primer punto de arranque de la moderna concepción de esas garantías parlamentarias. Ciertamente que, tras 1789 -y entre nosotros 1810- la Europa continental va a superar con generosidad los márgenes de esas garantías: el "freedom of speech" será en el Continente más amplio que el original modelo anglosajón; el "freedom from arrest", tan limitado entre los ingleses, recibirá en Francia y posteriormente entre nosotros un tratamiento legal tan extenso que dejaría pálida cualquier referencia al modelo seguido hasta entonces por el Parlamento británico. De esta forma, "si el derecho histórico dio a las inmunidades parlamentarias la importancia de una con-

quista, el derecho moderno las mira como garantía preciosa, hasta el punto de constituir elemento indispensable de toda Constitución escrita, condición "sine qua non" de la existencia de toda representación nacional" (5).

Desde las revoluciones burguesas y muy especialmente desde 1789, tras la definitiva conceptualización política de la soberanía nacional y su específica ubicación en los Parlamentos, el mandato representativo se identifica con la existencia de las garantías que hagan no sólo posible sino también efectivo dicho mandato. Duguit va a expresar esta idea con toda claridad calificando al parlamentario como "parte integrante de este órgano llamado Parlamento, que es un órgano representativo de la soberanía nacional. El miembro del Parlamento no tiene pues un poder que le sea propio. Se dice con frecuencia que es un funcionario y la expresión no es inexacta (...), el miembro del Parlamento no está investido de una competencia personal; concurre solamente a formar la decisión que emana del Parlamento" (6); (debemos tener en cuenta que respecto de la teoría del Órgano, Duguit mantiene posiciones encontradas frente a Jellinek, Hauriou y Gierke, entre otros, por lo que, para él, no hay una voluntad colegiada distinta de la suma de las voluntades individuales).

El representante parlamentario, encarnación física de la voluntad general, gozará, pues, de inviolabilidad y de inmunidad en el legítimo ejercicio de sus funciones. Desde el momento en que se acepta y se legitima este principio, la doctrina en torno al estatuto de los parlamentarios va a girar alrededor de la extensión o los límites de dichas garantías. Va a debatirse en torno al carácter de las mismas y, sobre todo, al sujeto receptor, directa o indirectamente. El profesor Manzella sigue la doctrina ya expuesta en Duguit -y más próxima a él, por Biscaretti-, y seguida por nosotros, de la representación como función pública, con estatuto y autonomía propios, y del representante como beneficiario indirecto de unos "privilegios" que lo son del Órgano; por ello, Manzella afirma que las prerrogativas (obsérvese que prefiere esta denominación a la más usual en Inglaterra de privilegios) "no

crean posiciones subjetivas autónomas y excepcionales respecto de derecho común, sino que la tutela que encierran se refiere a la función, (por lo que)... el parlamentario no es titular en el ordenamiento general de un autónomo poder de acción para hacer valer aquéllas. Sólo puede hacer valer su posición en el ámbito del ordenamiento interno de la Cámara, mientras que, fuera de ella, el diálogo sobre las prerrogativas se celebra entre la Cámara a la que pertenece y la autoridad que lo persigue" (7). Por ello, el Parlamentario no puede hacer uso arbitrario ni disponer de las prerrogativas, desde un ámbito personal como, por ejemplo, renunciando a ellas; no siéndole propias, sino de la función, son garantía del legislador-institución, no del ciudadano-individuo investido de tal carácter.

Pierre, en su clásico *Traité de Droit Politique*, afirma también que "la inviolabilidad personal (inmunidad en nuestro derecho parlamentario) no es un privilegio creado en provecho de una categoría de individuos; es una medida de orden público decretada para colocar el poder legislativo por encima de los ataques del poder ejecutivo", por lo que concluye -con el conjunto de la doctrina que aquí se argumenta- que "ningún representante del país tiene derecho a despojarse por sí mismo de una garantía que no ha sido creada para él, sino para la Asamblea en su conjunto" (8).

Para terminar nuestra fundamentación sobre el carácter y los límites de las garantías, así como la fijación del sujeto real de las mismas, nos apoyaremos en Rescigno, coincidiendo con él en que la garantía que se ofrece a los parlamentarios es inmunidad y no privilegio, porque afecta a la función y no al individuo; y así como al privilegio se puede renunciar porque afecta personalmente al individuo, a la inmunidad no se puede renunciar porque afecta al individuo en tanto que desarrolla una función pública e incide, por tanto, en interés público.

Cuando un diputado renuncia públicamente a su inmunidad, realiza un acto político sin eficacia jurídica, pues no le corresponde a

él sino a la Cámara decidir sobre la concesión del suplicatorio o levantar la inmunidad (9).

La progresiva delimitación y afianzamiento de las estructuras del Estado Liberal y posteriormente del Estado de Derecho, asentados en el principio de distinción de poderes (10), harán del Parlamento el órgano representativo directo por antonomasia -sobre todo en regímenes de tipo parlamentario, donde la representatividad no se comparte con el Presidente, como en las repúblicas presidenciales- y en los que la función del legislador se asienta plenamente sobre el principio de la autonomía del órgano al que pertenece. La Cámara es pues el sujeto directo de los privilegios, sean éstos considerados colectivos o individuales, y como afirma Pérez Serrano, "aun correspondiendo -estos últimos- en principio a la Cámara, y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan en favor de los parlamentarios -como protección objetiva- no en cuanto ciudadanos sino en cuanto legisladores" (11), aunque por la excepción que suponen en orden al conjunto de la ciudadanía, sea el mismo autor partidario de la moderación en la extensión normativa e interpretadora de estos llamados privilegios individuales.

Como queda dicho, desde los supuestos del Estado de Derecho, el Parlamento se convierte en principal sujeto de las garantías; el parlamentario, como soporte material que hace realidad a la Institución, las recibe indirectamente. El parlamentario gozará de inviolabilidad e inmunidad sólo y exclusivamente en la medida en que ejerce su función y sólo en las condiciones del procedimiento establecido para la misma. Dichas garantías son, por tanto, de la función, y, en consecuencia, del funcionario en ejercicio, no de la persona que ocupa el escaño si se la considera independientemente del mismo, ya que si se cumpliera este último supuesto incurriríamos en la figura del privilegio personal, en flagrante contradicción con el principio de igualdad de todos ante la ley. El profesor Biscaretti dice, precisamente, que "los miembros de las Asambleas legislativas son funcionarios públicos a

los cuales, por tanto, incumbe el deber preciso de ejercer las atribuciones del cargo por ellos ocupado" (12).

Además, el mismo autor señala con precisión las garantías, que lo son en relación con la función, tienen el doble sentido de ser "singulares" y "colectivas" y, por lo mismo, no renunciables, ya que por proteger a la institución y no a la persona física en cuanto que tal, no crean derechos públicos subjetivos aunque sí defienden intereses legítimos del funcionario. La razón de ser de estas garantías para la función están, según Biscaretti, "en la independencia que debe caracterizar a toda Cámara (...) y no ya en la necesidad de tutelar el Poder Legislativo de eventuales presiones del Ejecutivo" (13). De esta forma hemos apuntado ya el nuevo enfoque al que nos atendremos en adelante para el estudio de los llamados privilegios : de su estudio como garantías pasaremos a su estudio como estatuto.

Precisamente, partiendo de la base de que las garantías son de la función, enseguida obtenemos los límites en que se desarrolla el ejercicio de la misma : como ya indicara Duguit (en una doctrina que luego seguirá Biscaretti y a la que ya hemos hecho referencia), las garantías, tanto "la inmunidad como la inviolabilidad, no se han establecido, a decir verdad, en interés del diputado que se beneficia de ellas, sino en interés del Parlamento, en interés, podemos decir, de la soberanía nacional, por sí misma, que el Parlamento está llamado a representar. Las inmunidades no constituyen, pues, derechos subjetivos, sino una situación objetiva. En consecuencia, el diputado no puede renunciar" (14). Por ello, el propio Duguit, en una interpretación estricta afirma que "sólo los actos hechos por el diputado o el senador en el ejercicio de sus funciones parlamentarias escapan a toda persecución" (15) y en consecuencia los tribunales a los que se apele "mediante una acción pública o civil, dirigida contra un diputado o senador, con motivo de un acto de su función, debería declararse incompetente" (16).

En el estudio del estatuto de los parlamentarios y del propio Parlamento habrá que limitarse a algunas referencias nacionales, pues si es cierto que generalmente suele haber homogeneidad, también lo es que la extensión de dichas garantías varía según los países y también según los tiempos. Ciertamente es también que más diferencias encontraremos en los planos doctrinales que en los textos normativos, reglamentos parlamentarios y Constituciones, y muchas menos aún en la práctica política y en las sentencias de los Tribunales.

La propia interpretación de las cámaras a la hora de conceder o denegar los suplicatorios también altera -extendiendo o restringiendo- los márgenes de los textos normativos.

Es digno de mención que, entre nosotros, durante los períodos de régimen político más progresista, se hayan producido interpretaciones restrictivas por parte de las cámaras, concediéndose con mayor holgura los suplicatorios para el procesamiento de los parlamentarios, así por ejemplo en 1868-69 y 1873-74.

En contra de una opinión generalizada y creciente, aún hoy es importante el mantenimiento de estas garantías parlamentarias. Si antaño fueron la defensa y la garantía de las Cámaras frente a una Corona que ofrecía resistencia a compartir el Poder, y luego, con el Estado Liberal lo fueron frente a un Ejecutivo poco controlable -sobre todo el Departamento del Interior-, hoy, incluso con los medios de control existentes, intraparlamentarios, constitucionales y sociales, siguen estando vigentes en una organización social y política asentada sobre el conflicto como fórmula de la convivencia, donde la propia complejidad ofrece con frecuencia unas líneas muy difusas para el control del Ejecutivo, de las fuerzas en juego y de los propios particulares; en suma, los muchos intereses en juego hacen que el Parlamento, los parlamentarios, y sobre todo, las minorías, necesiten las elementales garantías para el eficaz e inalterable ejercicio de sus funciones, sobre todo en situaciones críticas o de disenso.

2. LOS LLAMADOS PRIVILEGIOS DE LA FUNCIÓN : LA INVIOLABILIDAD Y LA INMUNIDAD

Tras haber examinado el alcance y los límites de los privilegios o prerrogativas parlamentarias, estudiaremos por separado los dos aspectos en que éstos se dividen, para posteriormente estudiar otros elementos de apoyo material al ejercicio de la función, como la indemnización económica y la infraestructura técnica.

Como ya se comentó en el primer apartado de este Capítulo, la inviolabilidad y la inmunidad nacen prácticamente juntas, aunque la segunda tenga un desarrollo perfectamente armónico con la consolidación del moderno Estado Liberal de Derecho, mientras que la primera se desarrolla ya, ab initio, hasta cotas importantes en las viejas cámaras estamentales, si no de forma irreversible, al menos como objetivo prioritario de los diputados o procuradores a las Cortes nacionales de España y los otros Estados Europeos.

La formación de una doctrina en torno al estatuto de los representantes va a estar precedida de un amplio debate sobre su adecuación o discordancia en el marco de un Estado que se atiene a derecho y en el que prima el principio de la igualdad de todos ante la Ley.

Sin embargo, la necesidad de proteger a la función, así como al representante, individualmente considerado, se va a abrir paso sin más problemas que los de fijar las fronteras de las garantías para evitar que, lo que en efecto es garantía, no se convierta en verdadero privilegio, que lo que nace como arma contra la arbitrariedad no se convierta -por abuso- en instrumento de la misma.

Una y otra, inviolabilidad e inmunidad, se complementan, con la particularidad de que la segunda, como indicara el Fiscal del Tribunal Supremo, Don Felipe Sánchez Román, "es un corolario de la inviolabilidad, un complemento necesario y una manera de hacerla efectiva. Son ideas estrechamente relacionadas, pero no idénticas : la primera es un principio; la segunda, por razón de su

fundamento y fines, debe marcar los fines de la primera. En todo lo que se contradiga o se ponga en peligro la inviolabilidad de la función, debe ésta hallarse amparada por la inmunidad, que es entonces perfectamente justa y necesaria. Todo lo que excede de la necesidad de aquella, puede tocar en lo abusivo, privilegiado e injusto" (17). De modo similar se expresa José Sánchez Guerra al decir que "la inmunidad es servidora de la inviolabilidad" y apostilla, quejándose sobre los usos del momento, "aunque nuestros demócratas de nuevo cuño hayan alterado los términos" (18). Para Bugallal, que trae a colación a los autores anteriormente citados, "ambas prerrogativas protegen a los miembros de las Cámaras, pero de modo muy distinto y para esferas de acción y fines también diferentes, (...) la inviolabilidad (...) a la función, (...) la inmunidad (...) al representante (...) por los actos ajenos a su función (...) y sólo confiere una protección relativa y subordinada ..." (19).

Una y otra van pues estrechamente relacionadas, aunque quepa afirmarse que ciertamente es la inviolabilidad la auténtica garantía política de independencia del parlamentario frente a terceros, y sea la segunda, la inmunidad, un apoyo por el que se asegura la presencia del parlamentario en la Cámara, y la permanencia de su opinión y su voto por encima de cualesquiera contingencias, salvo el caso de flagrante delito y la posibilidad siempre legítima de concesión del suplicatorio.

En España es preciso destacar que nuestra tradición, y especialmente en el capítulo de inmunidades, es de lucha por el derecho, o si se prefiere, para atenernos a un lenguaje histórico, de lucha por el respeto a los derechos y libertades (en plural) de los pueblos y ciudades, de los reinos, frente a las tendencias absolutizadoras de la Corona. Ciertamente también, como lo prueban los hechos, que esa lucha no estuvo coronada por el éxito, como se pone de manifiesto en el acto más simbólico y más significativo de todos, cual es la derrota de Villalar, donde las libertades (o si se prefiere, los privilegios) de Las Comunidades y de sus "representante" terminan ante el empuje del poder centraliza

dor y exclusivista de la Corona, encarnada por Carlos I.

Aparte de nuestra tradicional lucha por el derecho, puesta de manifiesto por ejemplo por Martínez Marina (20), o en un acertado resumen por Bugallal (21), o ya en un precioso volumen del siglo XVII donde se ponen de manifiesto las formas y procedimientos que deberían observar nuestros antiguos consejos reales, que llama Senados (22) y en el que se hace referencia detallada de las garantías de que estarían investidos entonces sus integrantes, lo cierto es que en España no se consolidan estos "privilegios" hasta las Cortes liberales de 1810. En efecto, los Decretos de 24 de setiembre y de 28 de noviembre, así como el Reglamento de las Cortes Constituyentes recogen por primera vez con unos contenidos de modernidad el estatuto que ampara a los diputados. Nuestra tradición se imbrica en la corriente liberal burguesa asumiendo las naturales influencias de las revoluciones inglesa y francesa.

La propia Constitución de Cádiz recogerá en su artículo 128, así como en el Reglamento de las Cortes de 4 de setiembre de 1813, (cap. V, artículos 47 a 62, y en especial del 52 al 62) el estatuto que ampara al representante, así como el procedimiento a que se atiene, nombrándole a tal efecto un Tribunal de Cortes en aplicación del fuero de que son depositarias.

Formalmente, desde este momento, todas las Constituciones reconocen las inmunidades parlamentarias, aunque también es preciso matizar que su aplicación ofrece desiguales resultados, ya que se producirán tanto abusos por la laxitud interpretadora de los sujetos receptores, como por la arbitrariedad y discrecionalidad del poder ejecutivo respecto de la violación de tales garantías.

0077

A. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA

El carácter que define a toda asamblea, al margen de sus tipos, atribuciones o poderes, es sin duda el ser un órgano deliberante. Cualquiera que sea el ámbito de la asamblea, su margen de representatividad o el ámbito en el que incide, público o privado, si algo las unifica y hace de todas ellas un elemento común, eso es la deliberación, la discusión y la toma de decisiones mediante el logro de una voluntad colectiva; para el logro de esta voluntad, y para que ésta sea realmente auténtica, es condición natural que aquellos que tienen que formarla se expresen con toda libertad, sin coacciones ajenas a su libre entendimiento.

Precisamente, en defensa de esta libertad de opinión, se construye desde la práctica de todas las asambleas deliberantes y, más aún desde las que representan la voluntad nacional y/o popular, el concepto de inviolabilidad. Así, si toda cámara política, por definición, precisa para sí y para sus miembros de dicha inviolabilidad, será Inglaterra la que madure en primer lugar este principio político, (artículo 9 del Bill de Derechos), que será recogido en el Continente por Francia en el Decreto de la Asamblea Nacional de 23 de julio de 1789, expandiéndose durante todo el siglo XIX con ciertos límites en cuanto a su amplitud, atemperándose el principio a las condiciones de cada país, de su historia y sobre todo de la particularidad en la modernización de sus estructuras con el paso del Antiguo Régimen al nuevo orden impuesto por las burguesías liberales.

La inviolabilidad por las opiniones y votos -como ya se ha dicho anteriormente- comienza entre nosotros en toda su extensión a partir de 1810; sin embargo, en cierto sentido, la lucha por la autonomía de las asambleas es ciertamente una importante contribución en la formación de un estatuto de los parlamentarios. Martínez Marina hace referencia al enfrentamiento surgido entre las Cortes de Tordesillas y Carlos I; la Junta de Gobierno de dichas Cortes extiende un documento, para ser aprobado por el Rey, en el que se recoge la tradición de sus libertades al constituirse

en Cortes; dicho documento dice, entre otras cosas, que "en estas Cortes de los procuradores tengan libertad de se ayuntar y conferir y platicar los unos con los otros libremente cuantas veces quisieren, e que no se les de presidente que entre con ellos, por que esto es impedirles que no se entiendan en lo que toca a sus ciudades y bien de la república de donde son enviados" (23).

Con relación al mismo problema de la libertad e independencia en la formación de la voluntad de la Cámara, requisito indispensable del representante y razón de ser de la inviolabilidad, el mismo autor antes reseñado, cita un nuevo enfrentamiento entre el mismo monarca y las Cortes de Valladolid; así, dice: "el miércoles 15 de julio de 1523 se juntaron (las Cortes, tras la proposición hecha por los representantes de Carlos V), y se les encargó respondiesen a la proposición hecha por su majestad y como hubiesen contestado pidiendo se les dejase conferenciar a solas, y discutir el asunto, se les negó este género de libertad. En vano insistieron en la misma demanda alegando la costumbre : se les obligó a dar la respuesta en presencia de los ministros" (24).

Con relación al "privilegio" de la libertad de palabra en Inglaterra, Erskine May señala que este principio quedó claramente expuesto por los Comunes en 1667, cuando éstos manifestaron que "nadie puede dudar que cualquier cosa, una vez acordada se convierte en ley; pero nada puede consignarse en una ley sin haber sido antes afirmado o propuesto por alguien; y si la ley a nadie puede agraviar, lo mismo cabe decir con relación a quien primeramente la propuso. Los miembros deben ser tan libres como las Cámaras; una ley del Parlamento no puede perturbar el Estado; por consiguiente, tampoco la discusión para llegar a dicha ley, ya que antes de ser ésta aprobada ha sido preciso proponerla y discutirla" (25). Ciertamente este grado de desarrollo y madurez política hace que Inglaterra y sus Instituciones se convierta en el objetivo a imitar por los Ilustrados del Continente. Cuando Europa continental discurre aún por el absolutismo o incluso se encuentra anclada en un feudalismo tardío (Europa Oriental), las instituciones inglesas tienen puestas las bases del futuro Estado burgués.

0079

La inviolabilidad, pues, debe ser enfocada desde tres ángulos diferentes :

- a) ¿a qué personas ampara?
- b) ¿a qué actos?
- c) ¿a qué lugares?

La respuesta a estas preguntas ofrece a su vez dos zonas con distinta definición. De una parte, los aspectos en que la o las doctrinas coinciden; de otra, aquellos aspectos que abren paso a problemas no resueltos, o que si en un tiempo lo estuvieron, la evolución y el cambio en las modernas democracias han introducido variables que modifican sustancialmente el enfoque y el principio.

a. ¿A qué personas ampara la inviolabilidad?

En primer lugar a los diputados. Es más, la opinión es general respecto del momento en que ésta empieza a tener vigencia : desde el mismo momento en que éste resulta elegido, al margen de que haya obtenido la correspondiente credencial. Con la proclamación del candidato como elegido goza ya de la inviolabilidad. Esto se confirma por la práctica y sobre todo por algunos Reglamentos que permiten a los proclamados, antes incluso de la verificación, participar en tareas de la Cámara, de pleno derecho (26).

Obviamente, la inviolabilidad no permanece más que durante el mandato y ampara de por vida por lo expresado y votado en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Por tanto, no ampara a los ex parlamentarios. Hasta aquí, el planteamiento no ofrece problemas.

Sin embargo, si la inviolabilidad es un instrumento para el debate y el voto sin coacción, parece necesario pensar si ésta es una garantía de toda asamblea política o sólo de las asambleas legislativas de ámbito estatal.

Aquí la doctrina aparece dividida. Y la casuística ofrece diversidad de tipos. Para no irnos muy lejos, en la actualidad tenemos

dos casos contrarios. Italia ha adoptado la inviolabilidad "para los miembros de los Consejos regionales", y así queda declarado en el artículo 122 de su actual Constitución (27). Sin embargo, frente a esta interpretación, podemos enfrentar la reciente sentencia del Tribunal Constitucional español (28) por la que se declara la no inviolabilidad de los parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Pudiendo indicarse además que dicha contradicción entre un modelo y otro se agudiza si tenemos en cuenta que nuestro Estado Autonómico, al menos formalmente, profundiza más que el italiano en la autonomía política de las Comunidades que lo integran. Así, una interpretación restrictiva resulta más comprensible en el estado regional estructurado sobre una nueva descentralización administrativa; no tanto en el Estado que se fundamenta, más allá que el anterior, en la autonomía política y por ende en el reparto de competencias y en la atribución a las Comunidades, por medio de sus Asambleas, de auténticas competencias legislativas propias, así como de capacidad de iniciativa en el procedimiento legislativo estatal (Artº 87.2 Constitución española).

En orden al sujeto activo de la inviolabilidad, Inglaterra plantea muy pronto la extensión de esta garantía a los testigos y personas llamadas a declarar, bien ante la Cámara o ante alguno de sus Comités. Erskine May, señala en la obra ya citada que "los testigos, autores de peticiones y otras personas que están así a resguardo de arresto durante su comparecencia en el Parlamento, están además protegidas, por privilegio, contra las consecuencias de todas las declaraciones que hayan podido hacer ante cualquiera de las dos cámaras; toda vejación, amenaza o procedimiento legal contra ellos será, desde entonces, tratada por la Cámara como una violación del privilegio" (de la misma) (29). Así, desde 1818, la Cámara de los Comunes garantiza su protección para los testigos que en ella presten declaración, y, desde 1892, establece y tipifica el delito para los que contravengan estos principios (30).

0081

Y si a partir de estas fechas se producen las normas garantizadas de la inviolabilidad que ampara a los testigos, es -según May- desde 1696 cuando comienza a sentarse la costumbre y las acciones de las Cámaras frente a terceros en protección de aquellos que, llamados a declarar, gozarán de libre expresión y de inviolabilidad por lo dicho ante aquellas (31).

Quedaría, pues, por ver si entre las personas a que afecta la inviolabilidad se encuentran los ministros que no siendo parlamentarios tienen asiento en la Cámara, en los lugares señalados para el Gobierno.

No siendo parlamentarios, no les afecta la inviolabilidad propia de éstos; si actúan como testigos ante el Pleno o ante una Comisión investigadora, en el supuesto inglés estarían amparados como cualquier ciudadano; Como tales ministros, entonces, no disponen de la inviolabilidad de los parlamentarios. En este mismo sentido se manifiesta Recoder de Casso al analizar la inviolabilidad en la Constitución Española de 1978 (32), y Duguit, que extiende el supuesto además de los ministros, "a los comisarios del Gobierno que tomen parte en una discusión en las Cámaras o pronuncien discursos en ellas" (33).

b) ¿Qué actos quedan cubiertos por la inviolabilidad?

Como norma de carácter general, quedan amparados por la inviolabilidad todos los actos que son propios de la función parlamentaria; es decir, en estricto sentido, las opiniones y los votos, expresados unos y otros en el amplio espectro del procedimiento parlamentario.

Cabe, sin embargo, dentro de los indefinidos límites de este criterio, hacer algunas consideraciones en orden a delimitar -como siempre- las fronteras : dónde empieza y dónde termina el concepto de función parlamentaria.

Podrían enumerarse los momentos y las formas en que un representante participa haciendo uso estricto de su función; Bugallal, en el discurso citado, describe unos y otras como opiniones, discursos, manifestaciones, participación en ponencias, elaboración de dictámenes, enmiendas, votos particulares, elaboración del orden del día, participación en Comisiones, elaboración de documentos, preguntas, interpelaciones y, naturalmente, votaciones. En cualquiera de estas actividades el parlamentario está cubierto por la inviolabilidad.

Sin embargo, es cierto que cualquiera de estas actuaciones puede ser la expresión de un caso previo de cohecho o corrupción; ante tal circunstancia pueden producirse interpretaciones como las de Duguit o, entre nosotros, Pérez Serrano y recientemente Recoder de Casso (que hace suyas las de los dos anteriores), todas ellas caracterizadas por ser partidarias de la aplicación del Código Penal en la parte no parlamentaria del proceso que condujo a la adopción de tal voto; es decir, mantener la inviolabilidad respecto del voto, que es válido e inviolable, pero sancionar el delito de cohecho o la corrupción aplicando -mediante el debido procedimiento- el Código Penal como a cualquier ciudadano. Duguit dice expresamente al respecto : "Estos actos pueden evidentemente ser objeto de persecución. Hago alusión al caso en que tal voto no habría sido emitido por un diputado más que como consecuencia de actos de corrupción; estos actos de corrupción pueden ciertamente ser perseguidos y condenados" (34). Por su parte, Pérez Serrano se muestra igual de contundente y dice : "Si el voto se emitió o la opinión se sostuvo a virtud de pacto deshonesto en que el parlamentario vendiera su conciencia y traicionara su deber, hay que diferenciar pulcramente ambos momentos, y dejando a salvo la inviolabilidad, proceder de modo inextinguible contra los actos no parlamentarios que, con mengua del decoro y daño de la función, realizó el Senador o Diputado vendiendo simoníacamente su investidura" (35).

Sin embargo, frente a estas opiniones, sin duda fundamentadas en Derecho, cabría una interpretación más política, en la que también inciden los autores mencionados : Si la inviolabilidad hace irresponsable jurídicamente al representante, éste mantiene sin duda una "responsabilidad política" ante el electorado, que le elige y al que debe someterse en la próxima convocatoria. Desde este punto de vista, basado en el principio de publicidad, (y sin el cual no sería posible tal control de la opinión pública) el mejor medio de mantener incólume la inviolabilidad es dotar de la máxima publicidad la función y remitir al veredicto del electorado la actuación del representante; y ello en virtud de evitar las posibles manipulaciones y los prolongados procedimientos judiciales que aparten a los representantes de su cometido.

Aquí podemos traer a colación la opinión de Pérez Serrano, pues a pesar de su juicio anterior manifiesta que "por otra parte, la irresponsabilidad es meramente jurídica, porque la conducta del parlamentario queda sujeta al juicio moral de las gentes, y no exime de los derechos de crítica y censura" (36), ratificando entonces que, en última instancia, éste es el medio de exigir responsabilidad a los diputados y senadores.

Si la interpretación restrictiva que podríamos llamar clásica está también apoyada por Mortati y Tossi entre los italianos, una más amplia vendría dada entre los contemporáneos del mismo país por el profesor Manzella, al que acudiremos en breve y con el que nos encontramos más próximos en la interpretación de estas garantías.

Para terminar de argumentar nuestra posición acudiremos al apoyo de Bugallal, que afirma: "ninguna autoridad ni poder del Estado, fuera de la Cámara misma, tiene facultad para tomar al representante en Cortes cuenta de su conducta y exigirle responsabilidad por ella" (37), criterio que además coincide con el de Escuecias y, entre nosotros, con Cánovas (38); este último, en el Congreso de los Diputados (día 11 de mayo de 1878) dijo al respecto : "La inviolabilidad es una cosa singularísima establecida en bien del

sistema representativo; la inviolabilidad es un grande privilegio precisamente porque puede amparar lo que en todos los demás sería delito, lo que en sí mismo puede ser delito. Por eso hay la inviolabilidad del Diputado (o Senador), que si no, no habría otra cosa que inviolabilidad de la inocencia, que no necesita estar escrita en Código alguno".

c) ¿Qué lugares quedan cubiertos por la inviolabilidad?

De los tres ámbitos en que opera la inviolabilidad (personas, actos y lugares), el último es el que ofrece más dificultades para encontrar un punto de acuerdo entre los estudiosos del tema.

Como en lo referente a los actos, aquí la doctrina se encuentra dividida; de una parte, aquellos que realizan una interpretación restrictiva, de otra los que pretenden dotar a la función de las más amplias facilidades, así como de las más extensas garantías.

Los primeros entienden que la inviolabilidad se circunscribe exclusivamente al Parlamento y, fuera de él, en las circunstancias y formas adecuadas, es decir, reglamentarias, o para ser más precisos, hasta allí donde alcanza la autoridad del Presidente de la Cámara; por tanto, el Parlamento y los lugares que el Presidente autorice, de acuerdo con el Reglamento y su autoridad.

Los segundos entienden que la inviolabilidad acompaña al parlamentario allí donde él se dirige y en una interpretación amplia de la prerrogativa, extienden la función, no sólo a la que se realiza como legislador, sino a la que desarrolla como representante, como portavoz de la opinión y como elegido en su distrito; desde este punto de vista, el parlamentario gozaría ampliamente de tal prerrogativa, también fuera del Parlamento, en todos los actos que acomete como tal representante.

Los defensores de la primera posición, entre los que se encuentran por ejemplo Bugallal y Pérez Serrano, o Duquit y Manzini, se atienen a las tesis arriba expuestas.

El primero expresa que, en consecuencia, el trabajo político (fuera de la función) no queda amparado por la inviolabilidad y, así mismo, el domicilio del diputado o senador no será inviolable, quedando pues como el de cualquier ciudadano frente a los mandatos judiciales de registro (39). Pérez Serrano mantiene que "los actos que la inviolabilidad protege son estrictamente los votos y las opiniones, ya se manifiesten en la Cámara o fuera de ella (en una Comisión investigadora, por ejemplo), y tengan lugar en sesión plenaria o en Comisiones" (40); los límites espaciales se circunscriben, de esta forma, a la Cámara y sus dependencias, o a sus órganos reglamentariamente enviados al exterior.

Frente a estas posiciones, el desarrollo más elaborado de la inviolabilidad en sentido amplio lo hemos encontrado en Manzella, en una fina construcción basada en la experiencia italiana y en la costumbre interpretativa de sus dos Cámaras. El citado profesor dice que "la primera consideración es que la función parlamentaria no puede quedar circunscrita en el estrecho ámbito de la Cámara dado el papel intermedio ejercido por los grupos entre el Parlamento y los partidos políticos. El ejercicio de la función parlamentaria no es tanto aquello que se desarrolla en el aula de la Cámara como la actividad que se ejerce con la presencia política en el país. (...) Desde esta consideración, la jurisprudencia parlamentaria (...) ha prolongado de hecho (...) la inviolabilidad (...) a toda la actividad política que, en cualquier forma, el parlamentario realiza" (41). Como explica el mismo autor, esta interpretación, construida desde la propia jurisprudencia parlamentaria, tiene su base en la otra garantía, la inmunidad, retirándose la inviolabilidad -por la propia Cámara- "sólo cuando la actividad inculpada no entra materialmente en el concepto de actividad parlamentaria". Así, esta jurisprudencia ofrece, desde el punto de vista político-constitucional, una reconstrucción unitaria y el común enfoque de ambas garantías respecto de la función (42).

0086

Esta interpretación se adecua más a un tipo de Parlamento y de parlamentarios que buscan un lugar político en un medio que progresivamente va reduciendo el espacio del viejo Poder Legislativo. Mantener a la representación popular en los estrechos márgenes de la sede y en los no menos estrechos de la corriente "racionalizadora" supondría, en la sociedad post-industrial y en el Estado de los super-ministerios, de los grandes consorcios y de las operaciones multinacionales, volver a preguntarse con Chandernagor : ¿Un Parlamento para hacer qué? (43).

Para finalizar nuestro tratamiento sobre la inviolabilidad nos referiremos a un punto de interés : ¿gozan de dicha garantía las declaraciones de los parlamentarios a los medios de comunicación?.

Volvemos a encontrarnos de nuevo con un aspecto ya tratado y de difícil solución : ¿hasta dónde la función?.

Cabría dividir la respuesta para tratar de hallar soluciones parciales.

De una parte, la doctrina es unánime : la reproducción fiel de las intervenciones en la cámara gozan de inviolabilidad. No son en estricto sentido declaraciones, pero se da una prolongación de la tribuna hacia el exterior. La inviolabilidad queda unida al principio de publicidad.

¿Qué sucede con las notas oficiosas que pueden ser enviadas a los medios de comunicación por el Secretario de la Cámara o por una Comisión?

Pierre resuelve sus dudas proponiendo que dichas notas vayan refrendadas por el Presidente de la Cámara, pudiendo agregar nosotros que también por el Presidente de la Comisión en cuestión.

Más, centrándonos en la pregunta que nos formulábamos anteriormente sobre las declaraciones, nuestra posición es : Siempre que el parlamentario reproduzca, en la letra o en espíritu, el contenido de sus posiciones ya expresadas en la Tribuna, queda amparado por

la inviolabilidad. Igual sucede si el parlamentario reproduce las posiciones expresadas por el portavoz de su Grupo. Si las opiniones son "ex novo", individualizables, en principio queda amparado si son hechas en el marco de la función de que está investido y en todo caso queda a la opinión de la Cámara que tiene la última palabra. Inviolabilidad e inmunidad son dos partes de una misma cosa y por ello inseparables.

En este punto la doctrina no es tan unánime y nos enfrentamos a posiciones favorables como la de Joseph Delpech que envía a la inmunidad, remisas como la de Pierre o abiertamente contrarias como la de Bugallal.

Los recelos frente a la inviolabilidad proceden del abuso que de ella puede hacerse, y de la indefensión de terceros frente al representante. Por ello se entiende que los límites o los frenos al abuso de inviolabilidad están en los poderes disciplinarios de la Cámara y de su Presidente, a más de la propia Constitución y los Reglamentos. Jefferson dice a este respecto que "el privilegio de un miembro es el de la Cámara" y por ello, "no hay privilegio contra morem parliamentarium"; los límites vienen dados, además de por las normas, por la costumbre parlamentaria, por lo que, en última instancia, "el privilegio se halla en poder de la Cámara, y es un freno a los procedimientos de los tribunales inferiores, pero no de ella misma. Todo lo que se dice en la Cámara está sujeto a su censura" (44). Aunque frente a esta posición, también la práctica -que funda la costumbre- nos pone de relieve los peligros de una interpretación en manos de las mayorías. Así, Pierre nos relata cómo la mayoría puede incluso forzar el Reglamento en su beneficio, en un caso, de 1823, con ocasión de la expulsión antirreglamentaria de un diputado. Ante la intervención del diputado, "la derecha, que era entonces la mayoría, se levantó en tumulto y pidió que le fuera retirada la palabra al orador. El Presidente hizo observar que el Reglamento no permitía retirar la palabra a un orador antes de que éste hubiese recibido dos llamadas al orden. La mayoría respondió que ella era más fuerte que el Reglamento, y, en realidad, obligó al Presidente a levantar la sesión antes que el diputado hubiera podido explicarse" (45).

B. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

Como ya hemos comentado, hoy se hace difícil separar la inmunidad de la inviolabilidad. Si cada una de estas garantías opera en un ámbito distinto, son inseparables en tanto que entre ambas se dibuja el estatuto jurídico que rodea al parlamentario y deroga aspectos concretos del principio de igualdad ante la ley.

La inmunidad parlamentaria será la garantía de que el representante no será privado de su obligación y derecho de asistir a su escaño y, por tanto, de llevar a cabo la función para la que ha sido elegido.

Respecto de la inmunidad, cabe decir que se crea una situación anómala por cuanto que confirmándose el supuesto de la existencia de delito, el procedimiento queda en suspenso hasta la finalización del mandato o, en su caso, hasta la concesión por la Cámara del correspondiente suplicatorio.

Como hemos visto, en la inviolabilidad, que es perpétua, el parlamentario no puede nunca ser perseguido por sus opiniones y votos en el ejercicio de la función. Con la inmunidad no sucede lo mismo, por la índole del amparo que produce y por el ámbito jurídico en que opera, principalmente, hoy, en el del Código Penal.

Así, el representante, habiendo incluso cometido un delito, dispone de libertad para permanecer en su escaño; produciéndose la suspensión de los efectos penales, el Poder judicial carece de capacidad para procesarle y en consecuencia para retenerle, detenerle y sentenciarle. La decisión última corresponde a la propia Cámara, que por el procedimiento reglamentario responderá al suplicatorio debidamente interpuesto por la autoridad judicial.

Esta regla general sólo tiene una relativa excepción : cuando el representante sea sorprendido en flagrante delito, puede -y debe- producirse la detención del mismo, aunque a partir de ese momento la Cámara debe conocer el hecho, las imputaciones y, en

consecuencia, demandar del Poder judicial la libertad del detenido o permitir su procesamiento.

El origen de esta inmunidad, que también arranca de la Edad Media, es garantizar que la persona del representante podrá desempeñar la función. La historia, antigua y moderna, de la representación política está repleta de casos de toda índole que aseguran lo oportuno de esta garantía. Intereses particulares, locales, ministeriales o reales se han interpuesto infinidad de veces a lo largo de la Historia entre el representante y su escaño.

Desde los acreedores a los envidiosos, desde los ministros a la propia Corona, los enemigos del parlamentario, estamental o inorgánico, han sido numerosos y han estado presentes en todo tiempo, lugar y forma política.

Por ello, la inmunidad, que garantiza la presencia del representante en la Cámara no ha perdido vigencia, y sobrevive como una garantía, privilegio o estatuto, por encima de los modos, las ideologías y los modelos. Todas las constituciones la han recogido, desde las más radicales a las más moderadas, las burguesas y las socialistas, las más pretéritas y las más recientes, las nacionales y las nuevas constituciones o cartas de organismos internacionales.

Como decíamos al principio del capítulo, la función reclama para sí y ubica en la persona del representante un estatus que le diferencia del resto de los ciudadanos, derogando temporalmente -en el caso de la inmunidad- la igualdad política de todos ante la Ley.

Y si la inviolabilidad produce opiniones contrapuestas respecto de su extensión, la inmunidad produce una opinión más unánime en la doctrina. Ciertamente que la exención a que da lugar no es tan radical, pues si aquélla la produce a perpetuidad, ésta lo hace sólo por el tiempo que dure el mandato, pudiendo ser procesado el representante al fin de la legislatura o antes en caso de disolu

ción. En este punto conviene hacer dos incisos, el primero histórico -en la generalidad de los parlamentos- y el segundo plenamente actual y referido al caso de España. Ambos, en todo caso introducen una alteración importante respecto de lo que acabamos de decir : el período del amparo.

La inmunidad puede operar como auténtica patente de corso (con la aquiescencia de la Cámara) en el supuesto de los senadores vitalicios, ya que, junto con la inviolabilidad de que disfrutaban, de hecho se convierten en una categoría diferenciada de ciudadanos. Claro que esta anómala situación no debe adjudicarse a las garantías sino al hecho de desempeñar la función sin someterse al periódico veredicto del electorado, máxime cuando además este tipo de representantes no debe su cargo a la voluntad popular sino a la de otros órganos del Estado. El supuesto español se produce con los diputados y senadores que forman parte de la Diputación Permanente, ya que, como es lógico -y se atiene a Derecho- mientras ostenten la representación de la Cámara en los períodos que la Constitución señala, son el Parlamento, están investidos de los mismos atributos que aquél, y sus integrantes disponen de sus habituales garantías. Y habida cuenta que éstos pueden ser reelegidos, se produce una continuidad en la función que hace imposible -en tanto se dé la reelección- el supuesto del procesamiento al final del mandato ordinario, aunque quede en pie el derecho que ampara a los Tribunales para procesar cuando el fin del mandato se produzca, si es que antes no ha prescrito el supuesto delito.

Hecha esta breve introducción, con carácter general, pasemos al análisis de la doctrina y veamos en qué términos se va ésta conformando. Para ello la estudiaremos desde cinco perspectivas diferentes y señalaremos la posición de los autores en cada una de ellas : carácter de la inmunidad, objetivo que se propone, su extensión, quién la interpreta y algunos supuestos de índole práctica.

a) Carácter de la inmunidad parlamentaria

Las distintas calificaciones que se hacen de la inmunidad coinciden sin exclusión en diseñar una excepción en la actitud de los tribunales, la justicia, ante un supuesto delincuente; por ello, como ya hemos comentado, se trata de introducir la excepción ante la regla general de la igualdad de todos ante la Ley. Si existe el delito, lo que no se da con el automatismo correspondiente -cuando se conoce públicamente el delito- es la aplicación de la ley y el consiguiente fin a que conduce la aplicación de ésta. El procedimiento judicial se inicia, pero la calidad de la función está investida del privilegio de interrumpir el procedimiento, de promover la excusión (Miceli y Pérez Serrano) o de de rogarlo temporalmente.

Para Miceli, las prerrogativas parlamentarias "consisten en una serie de exenciones, de inmunidad y de tratamiento especial, que fueron imitadas de Inglaterra" (46), aunque Pérez Serrano matice mucho más su apreciación ya que para él no se trata de una ley privada, para el individuo, que le posibilite actuar al margen de la ley, "se trata de una normación especial, impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines" (47), esta normación, como se afirma en la obra Parlements, de Michel Ameller, "es una derogación del principio de igualdad ante la ley y ante la justicia" (48).

Como queda dicho, y en esta apreciación no hay disonancias, la inmunidad abre un paréntesis en el procedimiento judicial, que deberá cerrarse con el procesamiento, o simplemente las diligencias si no se llegase a aquél, del ex diputado o ex senador, al finalizar su mandato, en nuestro país, y en los períodos inter-sesiones allí donde la inmunidad sólo ampara durante la sesión y no en la vacación legislativa.

Por ser tanto la inviolabilidad como la inmunidad garantías de la función, no puede el parlamentario renunciar a ellas. En este

punto destaca con plena claridad que el agente depositario de la prerrogativa no es dueño de ella y por tanto su uso queda condicionado al juicio de la Cámara. El representante no puede renunciar a lo que no le pertenece. Será pues la Cámara la única que puede -mediante la concesión del suplicatorio- dejar en suspenso esta garantía, y permitir la investigación del supuesto delito. A este respecto, Miceli manifiesta que la única posibilidad que queda en manos del representante -para renunciar a la inmunidad- es renunciar previamente a su condición de tal, de forma que vuelva a asumir la condición de ciudadano normal al abandonar la función -que era la protegida- (49). Poudra y Pierre mantienen también -con toda la doctrina- la irrenunciabilidad, por entender que la inmunidad es una medida de "orden público" (político), expresión que, como vimos, aplicaba también Duguit respecto de la inviolabilidad.

Es digno de mención en la inmunidad que si Inglaterra es la vanguardia en la práctica parlamentaria, hoy, junto con los países de la Commonwealth, ha dejado reducida la inmunidad a la esfera de lo civil, quedando los representantes en materia del Código penal sin especial protección (50).

b) Objetivo de la inmunidad

"La Tribuna sólo puede ser enjuiciada por la Cámara"; estas palabras de Royer-Collard resumen perfecta y sintéticamente el objetivo primordial de la inmunidad.

Se trata con esta garantía de evitar la "insidia" de que pueden ser objeto los representantes (Manzini y Galeotti (51)) o garantizar su independencia personal frente a terceros (Recoder (52)) en definitiva es -como vemos- un medio por el que se "tutela (de forma especial) la libertad" del diputado o senador (Rescigno (53)).

Se trata de, junto con la inviolabilidad, rodear al parlamentario de la máxima seguridad política y personal para el logro de su fin político - representativo, acudir a la Cámara y con su presencia activa dar contenido al mandato de que está investido. La in-

violabilidad le da libertad política -por encima de la que reciben los ciudadanos- y la inmunidad le da garantía de libertad física -también en condiciones más amplias que la del resto de la ciudadanía- salvo en el caso de flagrante delito, única excepción en la que, a pesar de su credencial, puede ser detenido.

El celo de las Cámaras por mantener la inmunidad ha permanecido a través del tiempo y aún en las condiciones más adversas porque, en realidad, como dijo el diputado Pisanelli, "éstas son armas que los parlamentos deben conservar, aunque deben saber hacer de ellas un uso prudentísimo" (54) porque en opinión de Manzini y Galeotti, "no conviene hacer un ghetto de tal prerrogativa" (55).

La defensa de la inmunidad no sólo es política en manos del Parlamento; trasciende la dialéctica Cámaras - Gobierno; al margen de las responsabilidades políticas que pudieran exigirse al Gobierno en general, y al ministro del ramo en particular, se ha llegado a tipificar como delito perseguible por la Justicia la violación de esta prerrogativa. El Código Penal francés (años ochenta del pasado siglo) recogía en su artículo 121 las sanciones contra aquellos que transgredieran estos derechos.

c) Alcance de la inmunidad

El alcance o la extensión de la garantía que estudiamos puede delimitarse en torno a dos dimensiones : una, que llamaremos espacial y otra temporal.

¿Qué espacio queda amparado por la inmunidad? Hoy no existen discrepancias en la doctrina al hablar de inmunidad "personal" del representante. Este, desde el momento de su elección, y aún antes de haber verificado la validez de su acta, desde la proclamación de los resultados electorales queda amparado por la inmunidad (56). Por tanto, en el interim que va desde la proclamación de los resultados hasta que recibe su credencial definitiva, el representante goza de inmunidad, en los términos que la Constitución, las leyes o el Reglamento se la confieran.

Aquí de nuevo Inglaterra difiere del Continente; si ella puede considerarse la precursora y madre del Constitucionalismo, mantiene su peculiar forma con base en la costumbre mientras que el Continente, de la mano de Roma y luego de Bonaparte, todo lo codifica.

Así, los "privilegios" traídos a la Era Constitucional por Francia, se elevan en el Continente a la categoría de principios inmutables, mientras que en Inglaterra -como afirma May, y entre nosotros Posada- se mantienen en un terreno poco firme -según la costumbre- debido a las competencias que para sí reclaman tanto las Cámaras como los Tribunales. "Conviene advertir -dice Posada-, para la completa inteligencia del privilegio de inmunidad en Inglaterra, que hubo un tiempo en que se extendió a los servidores de los miembros del Parlamento y a los bienes de éstos..." y sin embargo, la práctica política ha ido reduciendo el objeto de dichos privilegios, quedando fuera de ellos las causas penales, y en cualquier caso no impidiéndose bajo ningún supuesto la prosecución de la causa, siempre que entre tanto el parlamentario disponga de libertad para ejercer su función. Igualmente, y por lo que hace a la inviolabilidad, como es sabido, en Inglaterra ésta, hoy, se encuentra sometida a la Ley anti libelo, lo que sitúa al parlamentario por debajo de las cotas de que goza el del Continente. La madre patria del moderno constitucionalismo nos ofrece la cara y cruz de la moneda : de la protección que trascendía al representante y abarcaba a sus propiedades y servidores, se pasa a unas garantías que difícilmente pueden situarse al lado de las de sus colegas europeos, pues aún estando recortadas respecto de un máximo, al menos están minuciosamente normativizadas, quedando poco margen para sorpresas interpretativas (57).

En buena medida, una prolongación del aspecto anterior será la consideración del domicilio o de otros locales en los que el parlamentario desarrolla actividades. De una parte habrá que analizar ¿qué lugares? y de otra ¿qué actividades? Respecto de ambos temas la posición de los distintos autores se forma según distintos criterios.

Señalemos, de una parte, la postura de aquellos que no negando radicalmente la inmunidad del domicilio, realizan una interpretación restrictiva de la norma. Su fundamento es evitar el abuso y en consecuencia procurar que lo que está concebido como una garantía no se convierta en un privilegio (en el sentido arbitrario del término).

La inmunidad no debe extenderse al domicilio ni a lugares ajenos al Parlamento; pero si lo que motiva el registro -en cualquier lugar- son "opiniones o votos" expresados en el ejercicio de la función, en ese caso -y sólo en ese caso- hay inmunidad por haber inviolabilidad (Tejada de Valdosera) (58). Entre los franceses, Pondra y Pierre muestran su recelo a la extensión de la inmunidad y reflejan la práctica política de su país, sometida a situaciones de coyuntura; así, en 1848 el Ministerio del interior se muestra respetuoso de la inmunidad domiciliaria, situación que cambia al año siguiente con ocasión del registro de un local en que se reúnen parlamentarios; a partir de ese momento, y tras la aquiescencia de la Cámara que no atiende las quejas de los representantes (dando tácitamente la razón al Gobierno), la inmunidad no se prolonga ni al domicilio ni a otros locales, salvo que en las debidas formas sean de iure una prolongación de los locales parlamentarios (comisiones de encuesta, etc) (59). Duguit adopta una posición moderada y en consecuencia también apoya la necesidad de evitar la inmunidad del domicilio (60).

De otra parte, entre los italianos se produce, al igual que en Francia, un reflejo de los acontecimientos. La época del Estatuto produce -por su falta de definición- interpretaciones diversas aunque, como en Francia, acabe imponiéndose la interpretación no extensiva (61). La segunda postguerra abre paso a la inmunidad del domicilio y de otros locales de los parlamentarios en virtud del Artículo 68, párrafo segundo, de la Constitución, posición además defendida y argumentada por Biscaretti y Manzella (62) entre otros.

Como ya hemos dicho en otro lugar, una concepción dinámica de la representación política exige, para adecuar el Parlamento a la hora actual, una interpretación que escape de las rigideces y los arquetipos. La jurisprudencia parlamentaria irá creando la doctrina que confirme o desmienta esa visión del Parlamento, como un Organó vivo, no encerrado en sí mismo y con las ventanas abiertas al exterior.

¿Qué lugares? Aquellos en los que, con las debidas formas reglamentarias, se ejerza la función, porque en esos casos allí está el Parlamento.

Para finalizar nuestro recorrido por lo que hemos dado en llamar la proyección espacial del Parlamento, queda por ver si la inmunidad protege (en última relación con la inviolabilidad) las publicaciones de los parlamentarios, fuera del Parlamento, o sus intervenciones en distintos lugares y medios. La opinión es, a este respecto, absolutamente unánime. Antes y ahora, en nuestro país y fuera de él, todos los autores consultados, Manzini, Galeotti, Duguit, Pondra, Pierre, Blackstone, Broglio, Posada, P. Serrano, por citar algunos, coinciden en la negativa sin paliativos. Cuando el parlamentario se expresa -fuera del Parlamento o fuera de los lugares a los que es enviado como tal- por su propia voluntad individual, lo hace en las mismas condiciones que cualquier ciudadano, quedando entonces inmerso en la misma situación que otro respecto de las normas legales sobre libertad de expresión.

Respecto de la extensión de la inmunidad en el tiempo, nuestra historia constitucional y parlamentaria se divide en dos períodos; en general puede afirmarse que también Europa ha introducido cambios en la duración, no dándose por tanto una regla general más impuesta que otra.

Sin embargo, si se tiene presente el objetivo de la inmunidad y se conoce de cerca el procedimiento judicial en casi todos los países, puede inclinarse la balanza en favor de otorgarse la inmunidad durante todo el mandato, ya que levantar la garantía en el

0097

período inter-sesiones conduce a suspender el procedimiento judicial en cuanto que termine la vacación legislativa sin que -con toda seguridad- se haya finalizado y sentenciado al inculpado. Por eso, hoy día la mayoría de los países -de los que tenemos datos- fijan la inmunidad en un período equivalente al del mandato. En 1977, y si aceptamos el universo (estadístico) que se nos ofrece en la obra "Les Parlements dans le monde", de la Unión Interparlamentaria, de 51 países que responden a la encuesta, 29 confieren inmunidad durante el mandato; 16 durante los períodos de sesiones, y 6 durante estos períodos más un cierto plazo de tiempo suplementario (63). El ordenamiento jurídico español de 1977 se sumaba a la mayoría, opción que se ha mantenido tanto en los Reglamentos provisionales (octubre de 1977) como posteriormente en la Constitución.

De los autores que venimos citando como fundamento doctrinal, la mayoría opta -bien por su posición recelosa o bien porque reflejan los contenidos constitucionales de su tiempo- por la inmunidad durante los períodos de sesiones; así, por ejemplo, Pondra, Pierre y Duguit; y Tejada y Pérez Serrano; Posada, que se manifiesta enormemente crítico del abuso a que se propende con los "privilegios", se muestra paradójicamente partidario de la inmunidad por todo el mandato (64), aunque indica, con evidente reproche, la situación que se crea respecto de los senadores vitalicios y los que lo son por derecho propio. Si esto en nuestro país hoy ya es historia, no sucede lo mismo en otros países de entre los que citaremos especialmente a Italia, tanto por nuestra proximidad político-constitucional, como por ser, junto con España, el objetivo de las críticas permanentes del profesor Posada.

La extensión de la inmunidad -obvio es decirlo- opera siempre hacia fuera del Parlamento, pues, en su interior los parlamentarios quedan sujetos a la autoridad del Reglamento, de los órganos de dirección y en especial del Presidente, todo ello en beneficio y como constatación de la autonomía de la Cámara (con los límites y circunstancias que veremos en el capítulo correspondiente).

d) Interpretación de la inmunidad

La interpretación de la extensión de la inmunidad corresponde a la propia Cámara, como concreción del principio de autonomía e independencia que le confieren tanto la doctrina como la propia tradición. Ambas corrientes, fundidas en lo que hoy se considera un sólido principio del Derecho Constitucional, se influyen mutuamente desde los comienzos de la era constitucional.

La tradición, que irá imponiéndose desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, encuentra antecedentes históricos en las antiguas cámaras estamentales; no muy sólidos, generalmente esporádicos, pero respetados y admirados por el pensamiento ilustrado y por el liberalismo naciente. La doctrina, armada con el dogma de la división de poderes y enlazando con esos antecedentes, argumentará con fundamento la autonomía de las Asambleas legislativas y en consecuencia, junto con la capacidad autonormativa, la atribución no compartible de interpretar la inmunidad del órgano y de sus miembros.

Y si ésta es pronto una competencia que no se pone en duda -aunque sean frecuentes las críticas a los abusos (como las de Posada) y sea habitual la recomendación de mesura y restricción interpretativa, existe sin embargo un momento de pugna en Italia (no hemos conseguido datos de otras latitudes) entre los Tribunales y las Cámaras. Miceli hace referencia a esta situación producida en 1885 como consecuencia de una sentencia de la Corte de Casación de Turín a la que se enfrenta el Parlamento. Este, por medio de una Comisión, define la posición del Legislativo (documento que se conoce con el nombre de Relación Cardona y en el que toma parte el entonces diputado Manzini) sentando la doctrina de que la interpretación es competencia exclusiva de las Cámaras (65).

Hechas estas indicaciones, hay que señalar que esta facultad interpretadora queda subrayada por la exigencia de solicitar de la Cámara el levantamiento de la inmunidad (el suplicatorio), debiendo ser ella, a la vista de las alegaciones, oyendo al interesado y

mediante los procedimientos que en su momento veremos, la que definitivamente decida.

Las estadísticas de que disponemos (las publicaciones de la Unión Interparlamentaria) ofrecen, para los países que reconocen la inmunidad penal, una práctica unanimidad ya que la única excepción la ofrece el Zaire, donde es el Presidente de la República el que puede levantarla (1977). Quedan fuera de toda consideración los países de influencia jurídica anglosajona (además Holanda y Suecia), en los que no se reconoce la inmunidad penal y donde, al contrario que la gran mayoría de los Parlamentos, está reconocida la inmunidad civil (66); Brasil y Malasia son los dos únicos casos de los que se tienen datos, que no reconocen ningún tipo de inmunidad, civil ni penal; y España y Fidji (1977) los dos únicos países en que la decisión sobre el levantamiento de la inmunidad corresponde, no a la cámara sino a su Presidente (67).

La puesta en práctica de la inmunidad, el análisis de sus tipos, los supuestos a que puede dar lugar, y el procedimiento parlamentario y jurisdiccional que la activa, el suplicatorio, lo veremos en el capítulo dedicado a la Autonomía del Parlamento.

100

3. NOTAS

- (1) Confróntese el Título 11 del Libro II de las Ordenanzas Reales de Castilla, terminadas de redactar en 1481 por Díaz de Montalvo, a instancias de los Reyes Católicos : "De los Procuradores de Cortes". Este Título contiene ocho Leyes sobre la procuración. La Ley IV recoge, por orden del Rey Enrique IV, en Toledo, una cierta inmunidad : "Mandamos, que el procurador ó mensajero de la ciudad ó villa, que por nuestro mandado viniere á la nuestra Corte, no pueda ser prendado por deuda, que su Concejo deba salvo por la propia deuda del dicho Procurado, ó mensajero"

Díaz de Montalvo, en su recopilación no recoge los Cuadernos I y II otorgados por Pedro I en Valladolid a los Procuradores de las Ciudades y Villas del Reino (1351), en los que se dice lo siguiente : "... que no sean demandados (los Procuradores) nin pressos ffasta que ssean tornados a sus tierras, salvo por los mis derechos o por maleficios o contratos, si algunos aquí fezieren en la mi Corte". O bien esta otra orden : "... Et pedieron me merçed que mande alos alcalles dela mi Corte que non conoscan de querellas nin de demandas que ante ellos den delos dichos Procuradores e mandaderos, nin sean presos nin afiudurados, fasta que cada unos dellos sean tornados a sus tierras; e ssi algunos an tomado algunas ffiaduras, que les mande soltar los ffiadores".

Esta omisión induce a pensar, como lo hace Fernández Martín, que tales inmunidades no constituyen derechos, sino que lo son para tales Cortes y, por tanto, estaban sometidas "a todas las mudanzas que el carácter personal de los Reyes, o sus Consejeros y Ministros introdujeran en el Gobierno". FERNANDEZ MARTIN, Manuel, Derecho Parlamentario Español, Madrid, 1885, Tomo I, pág. 60 y sigs.

- (2) MARTINEZ MARINA, Teoría de las Cortes, Ed. Nacional, Madrid, 1979, Tomo I, Cap. XXV, págs. 418 y 420.
- (3) MARTINEZ MARINA, Op. Cit., pág. 423
- (4) RIOS ROSAS, Sesión de 26 de noviembre de 1853, del Congreso de los Diputados. Tomado de : TEJADA de VALDOSERA, en, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año 1894.
- (5) TEJADA de VALDOSERA, Discurso citado
- (6) DUGUIT, L., Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1924, Tomo IV, párrafo 13, pág. 178.
- (7) MANZELLA, Andrea, Il Parlamento, Bologna, 1977, pág.

- (8) PIERRE, Eugene, Traité de Droit Politique, Constitutionnel et Parlementaire, Paris, núm. 1062 y 1063.
- (9) Confr. G.U. RESCIGNO, Corso di Diritto Pubblico
- (10) Asumo el concepto de distinción de poderes tal y como lo hace Carl Schmitt, en Teoría de la Constitución (ed. española de 1934), Secc. II, párrafo 15, pág. 212.
- (11) PEREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, nº 552.
- (12) BISCARETTI di RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, Madrid, 1965, nº 133
- (13) BISCARETTI, Op. cit., nº 134
- (14) DUGUIT, L., Op. cit., párrafo 16, pág. 213
- (15) DUGUIT, L., Op. cit., párr. 16, pág. 209
- (16) DUGUIT, L., Op. cit., párr. 16, pág. 207
- (17) SANCHEZ ROMAN, Felipe, La inmunidad parlamentaria, Madrid, 1898, pág. 5. Dictamen del Fiscal del Tribunal Supremo, Don..., con motivo de la consulta formulada por Real Orden de 26 de octubre de 1898). Citado por Bugallal en Inviolabilidad parlamentaria, pág. 11 y 12.
- (18) SANCHEZ GUERRA, José, Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, Conferencia en el Círculo Conservador de Zaragoza, el 26 de noviembre de 1911. Editada en Madrid en 1912. (Citado por Bugallal en op. cit., pág. 11).
- (19) BUGALLAL y ARAUJO, Gabino, Inviolabilidad parlamentaria. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leído el día 15 de mayo de 1921. Editado por la Academia en el mismo año. Pág. 11.
- (20) MARTINEZ MARINA, Op. cit., Tomo I, Cap. XXV, núm. 6 y 55
- (21) BUGALLAL, Discurso citado, pág. 20 y 21
- (22) La obra es Gobierno de Príncipes y de sus Consejos para el bien de la República, que aunque anónimo se atribuye a Fray Juan de Madariaga, y está impreso en Valencia en 1626. La obra no está referida a las Cortes pero es de interés por cuanto relata con toda minuciosidad los procedimientos de convocatoria, pertenencia, formas de votar, mayorías y minorías, estatuto, etc., de los miembros de lo que debería ser el Consejo del Rey, que denomina Senado; y por referirse a una Asamblea deliberante afecta como documento y curiosidad histórica al ámbito de la táctica parlamentaria.

- (23) MARTINEZ MARINA, Op. cit., Tomo I, Cap. XXV, pág. 424.
- (24) MARTINEZ MARINA, Op. cit., Tomo I, Cap. XXV, pág. 423, nota 160.
- (25) MAY, Erskine, Traité des Lois, privileges, procedures et usages du Parlement, Tome Premier, Livre premier, Chapitre IV, page 101 (de la edición francesa a cargo de Joseph Delpech, Paris, 1909).
- (26) PIERRE, Eugene, Op cit., nº 1069
- (27) BISCARETTI, P., Op. cit., nº 134
- (28) Recurso de inconstitucionalidad nº 185/1981. Sentencia de 12 de noviembre de 1981. BOE Suplemento al número 277, de 19 de noviembre de 1981, pág. 10 y sigs.
- (29) MAY, E., Op. cit., pág. 133
- (30) MAY, E., Op. cit., pág. 133
- (31) MAY, E., Op. cit., pág. 134 y sig.
- (32) RECODER de CASSO, Emilio, en Comentarios a la Constitución, (obra colectiva bajo la dirección de Fernando GARRIDO FALLA, Madrid, 1980), pág. 753.
- (33) DUGUIT, L., Op. cit., págs. 209 y 210
- (34) DUGUIT, L., Op. cit., pág. 208
- (35) PEREZ SERRANO, N., Op. cit., nº 558
- (36) PEREZ SERRANO, N., Op. cit., nº 558
- (37) BUGALLAL, Discurso cit., pág. 36
- (38) Uno y otro citados por Bugallal en la pág. 33 del Discurso citado, y del que tomamos la cita.
- (39) BUGALLAL, Discurso cit., págs. 46 y 47
- (40) PEREZ SERRANO, N., Op. cit., nº 558
- (41) MANZELLA, A., Op. cit., pág. 247
- (42) Vid, in extenso, en la obra ya citada, págs. 243 a 252
- (43) CHANDERNAGOR, André, Un parlement, pourquoi faire?, Paris, 1957.
- (44) JEFFERSON, Manual de práctica parlamentaria. Ed. española de La Habana, 1826 (2ª ed. de 1943), págs. 37 y 38
- (45) PIERRE, E., Op. cit., nº 455.

- (46) MICELI, *Diritto Costituzionale*, (2a ed.), n.º 232, pág. 714
- (47) PEREZ SERRANO, op. cit., n.º 552
- (48) AMELLER, Michel, *Parlements*, Paris, 1966. Una obra similar ha sido publicada igualmente por la Unión Interparlamentaria en 1977. Sus autores, V. Herman y H. Mendel dicen que "los textos de síntesis (...) están fundamentados en los que fueron redactados por Michel Ameller en la obra anteriormente citada. En el mismo sentido, pero más fundamentada en doctrina y con menos pretensiones estadísticas, fue la de Campiñón-Lidderdale, *European Parliamentary Procedure. A Comparative Handbook*, Londres, 1953 (Traducida al francés en 1955).
- (49) MICELI, op. cit., n.º 243, pág. 739-40
- (50) Conf. las obras citadas de AMELLER y HERMAN-MENDEL en los capítulos y países correspondientes.
- (51) MANZINI ed GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887; pág. 515.
- (52) RECODER de CASSO, E., op. cit., pág. 752.
- (53) RESCIGNO, G.U., op. cit., pág. 362
- (54) Diputado Pisanelli en la "Cámara dei deputati" el 21 de diciembre de 1872. Citado por Manzini y Galeotti, en op. cit., pág. 517.
- (55) MANZINI ed GALEOTTI, op. cit., pág. 517
- (56) TEJADA de VALDOSERA refiriéndose a si hay diferencia entre el electo y el que tomó posesión, a los efectos del procesamiento, afirma: "Nuestra legislación no admite diversidad de criterios, en cuanto obliga al Juez o Tribunal respectivo a poner en conocimiento del Cuerpo Colegislador la causa pendiente contra el Senador o Diputado electo, en general, suspendiendo el procedimiento hasta que aquél resuelva. Creo que el legislador obró acertadamente". Discurso citado.
- (57) Confróntese este aspecto de los antecedentes inmediatos ingleses en ERSKINE MAY, Op. cit., págs. 110 y 111; y en Adolfo POSADA, *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*, Madrid, Biblioteca Económico Filosófica, 1891, págs. 174 a 178.
- (58) TEJADA de VALDOSERA, Discurso citado.

- (59) Jules POUDRA et Eugene PIERRE, Traité Pratique de Droit Parlementaire, Versailles-Paris, 1878, nº 130.
- (60) DUGUIT, op. cit., pág. 218
- (61) MANZINI ed GALEOTTI, Op. cit., pág. 555 y sigs.
- (62) BISCARETTI, P.; Op. cit., nº 134, y MANZELLA, Op. cit., págs. 243 y sig.
- (63) HERMAN, V. et MENDEL, F.; Les Parlements dans le monde, (Union Interparlementaire), 1977, pág. 190.
- (64) POSADA, A., op. cit., pág. 772. Por su especial actitud en el enjuiciamiento de la inmunidad, puede verse a KELSEN, en Esencia y valor de la democracia, (Barcelona, 1934), pág. 67 y sigs.
- (65) MICELI, Op. cit., págs. 736 a 738.
- (66) Ver Les Parlements dans le monde, págs. 188 y sig.
- (67) Las Cortes Orgánicas del Régimen del General Franco se constituyen por la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942, siendo modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. El artículo 5 de dicha Ley, al que no afectan las modificaciones de la L.O.E., establece que la concesión del suplicatorio, y por tanto la interpretación de la inmunidad, corresponde al Presidente de las Cortes, nombrado por el Jefe del Estado de entre la terna que le propone el Consejo del Reino. Esta normativa se mantiene en los mismos términos en el Reglamento de las Cortes de 1943 (Arts. 7 y 8), aunque en los de 1957 (Art. 7), 1967 (Art. 7) y 1971 (Art. 9) se introduce la participación de la Comisión Permanente en tal grado que en opinión del profesor Fraga "el Presidente se limita a dar traslado al Tribunal competente", en un acto de indudable y voluntaria autolimitación, pues la Ley de Cortes, que prima sobre los Reglamentos, no le interpone la limitación del apartado 3 de dicho artículo 9. Como el tratamiento y las atribuciones de dicha Comisión no varía en ninguno de estos tres reglamentos en lo referente a este punto, véanse los comentarios del profesor FRAGA IRIBARNE en su libro El Reglamento de las Cortes Españolas, Madrid, 1959, págs. 63 y sig.; y el del profesor FRAILÉ CLIVILLES, Comentario al Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973, págs. 150 a 176.

0106

CAPITULO 3°

LA INDEPENDENCIA DE LOS PARLAMENTARIOS.
CARACTERIZACION DEL MANDATO

1. EL SOPORTE MATERIAL DEL PARLAMENTARIO
 - A. LA RETRIBUCION
 - B. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y TECNICOS A DISPOSICION DEL PARLAMENTARIO
2. SITUACION DEL MANDATO Y DE LOS "PRIVILEGIOS" EN LA RELACION REPRESENTANTE - PARTIDO (O REPRESENTANTE - GRUPO PARLAMENTARIO) .
3. LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL CONGRESO EN LO REFERENTE AL ESTATUTO
4. ANALISIS DE CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS REGLAMENTARIOS
5. NOTAS

I. EL SOPORTE MATERIAL DEL PARLAMENTARIO

Dentro de lo que denominamos el soporte material del parlamentario quedan incluidos dos aspectos inseparables para el correcto ejercicio de la función que éste tiene encomendada : La asignación económica y la asistencia técnica y administrativa. Veamos en qué consiste -o debería consistir- cada una de ellas, su evolución histórica y las distintas modalidades a que pueden dar lugar.

A. LA RETRIBUCION

El origen remoto de la remuneración, aun salvando las diferencias con la actualidad, puede buscarse en las Cámaras estamentales; la Corona, al convocar a los estamentos, fija, para los representantes de las Ciudades y Villas, para el Estado llano (o tercer Estado), una compensación por los gastos del viaje, así como les procura el documento que certifica el carácter de su misión. Pero no es sólo esto, que entre nosotros se llama "salario de procuración" (1); las ciudades, villas o territorios con derecho a representante tienen que pagar una cantidad al mismo, que suele fijarse por día y que no siempre es del agrado de los representantes; como dice May a este respecto, "en tiempos de Eduardo III, un caballero de condado tenía derecho a cuatro chelines por día, y un ciudadano o burgués a dos chelines; y esta carga era, para las comunidades pequeñas y pobres, un mal demasiado grande para ser compensado por el beneficio posible de la representación" (2); para Francia, Duguit afirma que "ya bajo el Antiguo Régimen los diputados a los estados generales recibían una indemnización. La tarifa de los diputados era recaudada por una ordenanza del rey" (3).

Sin embargo, así como en Francia se da la figura del "salario" desde los primeros momentos de la Revolución, luego, con el avance y consolidación del liberalismo censitario, se homologará a Inglaterra y, como en el resto de los países con sistema representativo, se extenderá el concepto y la realidad de la gratuidad; a pesar de que, como diría el general Cavaigne, "nada sale más caro

que lo gratuito" (4), lo cierto es que con el censitarismo desaparece no ya la idea de asignación (que será posterior) sino la de indemnización o compensación por los gastos sobrevenidos.

El caso de Francia es el que ofrece una mayor permanencia de la asignación, bien como tal o en forma de dietas, ya que si exceptuamos la Restauración y la Monarquía de julio, en las que se da la gratuidad (existe el censitarismo), en los demás periodos o ciclos siempre está presente la retribución al parlamentario. Por el contrario, España, legalmente al menos, es la que más resistencia ofrece a la normativización de tales asignaciones; así, no aparece en las constituciones ni en los Reglamentos de las Cámaras, a excepción de : la Constitución de 1873 que ordena que se regule por ley en su artículo 64; y la Constitución de 1931 que envía igualmente a Ley posterior, en su artículo 54. Entre ambas, el Real Decreto de 12 de setiembre de 1927, de creación de la Asamblea Nacional Consultiva, en sus artículos 12, 13 y 22, establece la asignación de gastos de representación para su Presidente, vicepresidente y secretarios, así como dietas para los asambleístas.

Sin embargo, antes, en el Proyecto de Constitución de 1855-56, es presentada una enmienda, aunque será rechazada, por la que se pretende incluir la percepción de indemnización por los diputados, con cargo a los fondos de las provincias que les eligen, añadiéndose además las condiciones y casos de incompatibilidad (5).

Si, como hemos visto, las dos Constituciones republicanas recogen la retribución, el Reglamento de 1873 (Cortes Constituyentes) no dice nada al respecto, mientras que, tanto el de 1931 (art. 27) como el de 1934 (art. 47) especifican la cantidad a percibir, 1.000 £, y su carácter de irrenunciable e irretenible. Con posterioridad a la Guerra Civil, todos los Reglamentos de las Cortes Orgánicas señalan la "gratificación" del cargo de procurador (Art. 9 del R. de 1943, Art. 9 del R. de 1957 y Art. 9 del R. de 1967), o "asignación" como prefería denominarlo el de 1971. Todos ellos combinaban la figura reseñada con las dietas por diversos conceptos.

En general puede afirmarse que la retribución llega a los parlamentarios con la universalización del sufragio. En este sentido se identifica retribución con democratización, ya que ofrece la posibilidad de acceder al desempeño de la función a personas que carecen de fortuna propia. Todo elector puede convertirse -potencialmente al menos- en elegible; y decimos que potencialmente porque, incluso hoy día, esto es prácticamente imposible por lo costoso de las campañas electorales. Estamos sin duda ante una nueva forma de censitarismo, esta vez ideológico, ya que en los sistemas proporcionales es inexcusable presentarse con un partido o coalición, y en los mayoritarios (uninominales o no) si no se acude dentro de una sigla, entonces no existe la presupuesta igualdad de oportunidades por el costo tan elevado de la campaña, que la deja -de hecho- en manos de los más poderosos económicamente hablando.

A pesar de estas consideraciones (tangenciales sólo respecto de lo que nos ocupa) la retribución del parlamentario constituye en sí una garantía objetiva de la función y del procedimiento.

La denominación que se da a la percepción de los emolumentos cambia en función de los conceptos y, a su vez, de ello resulta que la conceptualización jurídica sea variable : las dietas se dan en función de los desplazamientos (y éstos a su vez pueden categorizarse según las distancias o estableciendo un módulo único), por asistencia a sesiones, a comisiones, por enmiendas presentadas, etc, (6); generalmente las dietas están exentas de tributar a la Hacienda Pública. La indemnización consiste en el reembolso, por parte de la Cámara, de los gastos ocasionados por el desempeño de la función; hoy día es la forma habitual de los parlamentos socialistas, donde el representante mantiene su puesto de trabajo y por tanto sus ingresos. Las sesiones son brevísimas (el Presidium es en realidad quien ejerce las funciones continuadas de la Cámara) y el representante recibe el importe de lo gastado (7). La asignación, retribución o más exactamente sueldo refleja sin más rodeos el pago por los servicios que se prestan al Estado (P. Serrano). Al constituirse como tal sueldo es frecuente que

el parlamentario pague impuestos en función de los ingresos anuales, si no por la totalidad, al menos por una parte (8). Esta retribución, que en algunos países se equipara a ciertas categorías de la Administración (Francia : Consejo de Estado) es, en la práctica totalidad de los parlamentos, irrenunciable e irretenible y en algunos (Italia) no cedible, aunque como indica Biscaretti, "sabido es que, pese a la norma, está muy difundida en el Parlamento la práctica de retirar las citadas indemnizaciones, mediante expresas delegaciones, por los funcionarios del propio partido, los cuales operan descuentos en favor del partido" (9).

Mediante la irrenunciabilidad se pretende evitar la vuelta a la gratuidad y a los problemas que ésta conlleva de dependencia del representante respecto de otros "patronos" que no sean la propia Cámara; y ello porque, si bien las presiones pueden realizarse de muy diferentes medios, el más directo es siempre el que se produce mediante una relación salarial continuada. Procurando la independencia económica del parlamentario se propicia una garantía de existencia suficiente y autónoma; "nuestras leyes -dicen Pondra y Pierre- casi siempre han atribuido una indemnización a aquellos ciudadanos que el sufragio público desvía del seno de sus propios asuntos".

Sin embargo, si por prescripción normativa la asignación es irrenunciable (y se entiende que en todo o en parte) la práctica parlamentaria pone de manifiesto lo contrario. Generalmente, en los partidos de gran organización y de militancia activa, preferentemente en los de la izquierda, se produce una evidente renuncia a una parte de la asignación en beneficio de la hacienda del partido, e incluso, en algunos, la requisa de la totalidad de la asignación, devolviendo luego un porcentaje de la misma a cada parlamentario. Esta renuncia se entiende que es voluntaria, ya que una reclamación en sentido contrario por un diputado o senador ante la Cámara debería forzar al Grupo a respetar el carácter que estos ingresos tienen. La firma de ciertas condiciones (Estatutos del Grupo) por el parlamentario y sobre todo la firma en blanco de su renuncia, complica la solución de un enfrentamiento

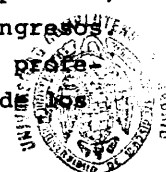
0111

-indisciplina frente a su Grupo- que será más política que legal. Claro que la expulsión o defección del Grupo puede suponer -según los sistemas- la pérdida del escaño para el parlamentario o bien la pérdida de un miembro para el Grupo con la consiguiente fuga de su contribución económica.

El problema práctico que hemos planteado tiene además otra vertiente avalada por el carácter irretenible de las asignaciones. Si la irrenunciabilidad es una prescripción que el legislador endosa al representante, la irretenibilidad lo es al entorno del mismo, es decir, a la Cámara, a los particulares y a las instituciones.

De estas últimas, la Hacienda Pública es la excepción precisamente en actitud congruente con la creciente consideración de salario o sueldo que las asignaciones tienen. Por ello, según el informe contenido en Les Parlements dans le monde, la retribución está sometida al régimen de impuestos sobre el ingreso de las personas físicas en la práctica totalidad de los países (y sobre todo los de nuestro estorno) que recogen esta figura, con la excepción de las Cortes orgánicas de 1977. Como puede comprobarse en los cuadros que ilustran el tema en la obra citada (10), se contribuye generalmente o por la base o por un porcentaje, variable según los países, de la totalidad de lo percibido. Es también general la exención fiscal de las dietas, así como de las indemnizaciones por los gastos sobrevenidos (caso de los países socialistas de Europa).

Respecto de nuestros anteriores procuradores, puede decirse que constituyan una excepción dentro del tipo de parlamentario del entorno. Al margen de consideraciones de representatividad, origen democrático, etc., y ateniéndonos sólo al problema que nos ocupa, su atipicidad venía dada por la laxitud de su régimen de compatibilidades (11) con la Administración y empresa pública o privada, en el ejercicio de su función y en la percepción de sus ingresos. Sobre este tema, y al hilo de lo que venimos tratando, el profesor Fraile Clivilles, hoy Vicepresidente 12 del Congreso de los



BIBLIOTECA

Diputados, decía que al ser irrenunciables e irretenibles, y sobre todo por esto último, "hace que no puedan efectuarse deducciones por causa de embargo sobre las percepciones retributivas de las Cortes, sin embargo, tienen una vertiente mayor que alude a que tampoco pueda efectuarse sobre ellas ningún descuento por motivos fiscales. Al amparo de este precepto estaban exentas del impuesto sobre el rendimiento del trabajo personal" (12). Las tensiones entre los procuradores y la Hacienda, en la interpretación de este principio, hizo que en el artículo 11.1 del Reglamento de 1971, además de las dos calificaciones anteriores, se agregara como inciso final -y punto final del debate con Hacienda- que eran "fiscalmente exentas".

La segunda excepción importante a la norma de irretenibilidad de la asignación se refiere a las sanciones que comportan pérdida total o parcial de la misma. En efecto, los presidentes y la propia Cámara -según la gravedad de la sanción- pueden decidir o bien sancionar con pérdida de ingresos o bien con suspensión en el cargo (que conlleva también lo anterior) la indisciplina o el absentismo.

En nuestras cámaras, pese al criterio general fijado en el artículo 19.1 del Reglamento del Congreso y 38.1 del Reglamento del Senado respecto de que tales asignaciones son irretenibles, fijan luego los supuestos en que habrá suspensión de empleo y sueldo y, por consiguiente, retención y pérdida de todo o una parte del mismo. Corresponde al Presidente apreciar la falta y sancionarla y, a mayor gravedad, será el Pleno de la Cámara el que decida (artículo 86 del R.P. del C. y art. 84.7 del RP-S).

El carácter general de la irretenibilidad admite sus excepciones que quedan recogidas en los Reglamentos; pero éstos no especifican otras y, en consecuencia, cabe suponer que, si nos atenemos a la norma, es que no se da lugar a su existencia. Desde este punto de vista parece de muy dudosa legalidad que, por ejemplo, un grupo parlamentario pueda disponer de libertad para detraer mediante sanciones una cierta parte de los ingresos del parlamenta-

rio; si esto sucediera, el concepto de irretenible perdería todo su significado, y si es preciso que exista -y para algo se encuentra en los reglamentos- debe respetarse (13).

B. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y TECNICOS A DISPOSICION DEL PARLAMENTARIO

No se puede establecer una norma con carácter general en uso en los parlamentos que nos son comparables por nuestro entorno, o por el grado de desarrollo de nuestro país. Predomina el criterio de Servicios Comunes (Archivo, Biblioteca, Servicios Postales, etc.) para toda la Cámara. y Secretarías para cada Grupo parlamentario con una importancia numérica en función de los escaños. Pocos son los países que confieren estos servicios a los diputados o senadores individualmente, y destacan sobre todo por su importancia económica; así, según Les Parlements dans le monde : Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón y la República Federal de Alemania (14).

Es también de destacar que en numerosos Parlamentos se deja en manos de los Grupos parlamentarios la formación de sus propias secretarías y servicios técnicos, recibiendo por ello una subvención económica en proporción a su importancia numérica en la Cámara.

En nuestro país falta aún poner a las Cámaras a la altura debida; si sólo es un problema presupuestario debería hacerse un esfuerzo por dotarlas de los medios humanos y materiales que los propios Reglamentos se prometen. El órgano representativo por antonomasia, el Poder Legislativo del Estado, discurre hoy por una vida no muy holgada en medios. Por lo que se refiere a nosotros, como investigadores del propio Parlamento español, hemos experimentado esa falta de medios; los historiadores tendrán que realizar un notable esfuerzo, personal y económico para salvar dificultades que, en la llamada décima potencia industrial del mundo, no deberían producirse (15).

Ya hemos comentado anteriormente que hoy es difícil concebir al Parlamento encastillado en las gradas del hemiciclo. La dinámica social reclama la presencia de la representación política, no sólo en la función legislativa -que hoy comparte sobradamente el Gobierno- sino en la de control, inspección y fiscalización; por tanto, puede entenderse como normal la permanente presencia de diputados y senadores tanto en la Cámara -in sede- como ejerciendo una parte ineludible de su cometido en su distrito; por este motivo es preciso dotar de medios, al igual que en la Cámara, a la oficina de los representantes en sus circunscripciones; y si ello se entiende como ejercicio propio del parlamentario, debe hacerse -proporcionalmente- con el presupuesto que a tal fin el Parlamento aprueba para sí cada año. De esta forma se completa la medida ya característica de todos los parlamentos de dotar al representante de pases para transportes públicos colectivos (aéreos, marítimos o terrestres) que sean de propiedad estatal o subvencionados. La gratuidad, reducción o reembolso de los gastos serviría poco a los fines que se persiguen si el parlamentario no dispone de una asistencia adecuada en su circunscripción, a la que puede dedicar cuando menos tres días a la semana.

2. SITUACION DEL MANDATO Y DE LOS "PRIVILEGIOS" EN LA RELACION REPRESENTANTE - PARTIDO (O GRUPO PARLAMENTARIO)

El importante cambio que se ha operado en el concepto y en la forma de la representación política ha introducido una alteración de iguales proporciones en la situación y conceptualización del mandato, de los llamados "privilegios" de la función y, obviamente, de los representantes.

Del Estado representativo-liberal se ha evolucionado hasta el moderno "Estado democrático de partidos", introduciéndose entre el electorado y el Parlamento (órgano del Estado) un mediador como el partido político.

La relación de representación que antaño se organizaba entre el pueblo y su representante, hoy se organiza entre el electorado, ordenado políticamente en colectivos ideológicos o de interés, y los partidos, sujetos activos de esta ordenación.

Tanto en los sistemas mayoritarios como en los proporcionales, la mediación organizada de los partidos entre el pueblo y el Estado ha convertido aquellos en el principal o único sujeto activo de la representación, desplazando -o incluso haciendo desaparecer- al diputado de su antiguo rol para convertirlo en un mero agente -sin rostro propio- de los programas de su partido.

Desde este criterio, el diputado no es más que un "eslabón técnico organizativo" de su partido (y/o coalición) cuya misión es lograr con su presencia y representación la "voluntad mayoritaria de los partidos" presentes en el Parlamento.

Y si este resultado opera en todo estado de partidos, se acrecienta notablemente, llevándolo a su extremo lógico, en los sistemas en que la elección se hace mediante listas cerradas y bloqueadas, en las que el electorado se limita -en actitud plebiscitaria- a adherirse a la de su opción más próxima, sin que intervenga -en líneas generales- una relación personal -de adhesión- entre el elector y determinado candidato.

El Estado democrático de partidos conlleva entonces algunas modificaciones sustanciales frente al concepto clásico de representación; en relación al tema que nos ocupa en el presente capítulo son dos fundamentalmente :

1a) El principio de inviolabilidad (irresponsabilidad) del diputado queda reducido, ya que ésta se exige frente a su partido o grupo parlamentario; "como consecuencia de la moderna democracia de partidos -dice Leibholz- el diputado es cada vez más responsable ante el partido por su comportamiento ante éste (...) el lugar de los electores es ocupado ahora por los partidos que los reúnen organizativamente. El partido, como garante de la voluntad popular que se expresa a través de él, puede incluso excluir

al diputado de su organización. En la mayor parte de los casos esto significa en la práctica el final de la carrera del diputado" (16).

Como ya apuntábamos anteriormente, y coincidimos con Leibhold, "el Estado democrático de partidos, llevado hasta su extremo lógico, tiene como consecuencia incluso que la expulsión del partido (o el paso a otro) traiga consigo la pérdida del escaño parlamentario" (17), máxime en un sistema de listas cerradas y bloqueadas -como el actualmente vigente en España-; sin embargo, contrariamente a la filosofía política del sistema en nuestro país se está produciendo un refugio de los parlamentarios (cesados, dimitidos o "fugados" a otros grupos) en la filosofía del Estado liberal-representativo, creando una convención constitucional parlamentaria en contradicción con toda la estructura estatal-partidista y parlamentario-partidista y que debiera ser resuelta por disposiciones reglamentarias (18).

2a) Todo lo dicho hasta ahora se refuerza por una reflexión sobre el significado de la retribución y la forma concreta en que ésta se lleva a cabo.

Como ya hemos comentado, hoy se realiza en los parlamentos homologables al nuestro en la forma de retribución -sueldo- frente al modelo de indemnización; pero además, se da la circunstancia de que es cada vez más frecuente -y el nuestro así lo hace- que la percepción de las retribuciones la haga el Grupo parlamentario y sea éste el que la haga efectiva a sus miembros. La mediación del partido o Grupo entre el Estado (la Cámara) y los representantes queda así completada hasta este extremo, dando lugar como dice Leibhold a que "a medida que el diputado pierde su antiguo status representativo, la gratificación económica pierde también su antiguo carácter y su aptitud para garantizar la independencia del diputado" (19).

Para concluir, el moderno estado democrático de partidos ha alterado sustancialmente -a pesar de las resistencias naturales en de

0117

fensa de su interés personal por parte de los afectados- el concepto y la realidad del mandato (imperativo en relación con su Grupo, salvo que éste dé libertad de voto para problemas de conciencia), la responsabilidad política y la independencia; por ello es frecuente ver en nuestras cámaras el interés de los Grupos por el voto nominal (frente al secreto) como medio óptimo de mantener la disciplina y de hacer realidad el mandato imperativo; "no es casual -dice Leibhold- que en la democracia de partidos el diputado esté sometido a una serie de ataduras por parte de éstos, que influyen en su discurso y voto en la elaboración y aportación parlamentarias (20).

3. LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL CONGRESO EN LO RE- FERENTE AL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Cuatro son los aspectos que abordan los diputados en la fase de Ponencia y Comisión dentro de este punto : la inviolabilidad, la inmunidad, el problema retributivo y, de forma especialmente debata, el derecho a la información de los diputados y los Grupos parlamentarios.

El primero de ellos, quizá por ser un tema perfectamente asumido en el derecho comparado y en nuestros antecedentes, no ofrece ningún punto de controversia; el texto de la ponencia pasa a ser aprobado, sin objeciones, por asentimiento de los miembros presentes en la Comisión. No se refleja ninguna referencia doctrinal, ningún comentario de carácter histórico, ni planteamientos que hagan referencia a los probables problemas que esta prerrogativa puede provocar en los sentidos apuntados por la doctrina y ya vistos al principio de este Capítulo.

La inmunidad queda fijada, sin discusión, por todo el período para el que se es elegido. Los ocho párrafos de que consta el artículo se aprueban por asentimiento, sin discusión y sin referencias ni recursos a la doctrina o al derecho parlamentario comparado.

Tan sólo se observa la sujeción de los miembros de la Comisión a los criterios expresados por la Ponencia Mixta Congreso-Senado con el fin de regular homogéneamente el Estatuto de Diputados y Senadores (21), aunque este criterio no sea tenido en cuenta a la hora de fijar las consecuencias del silencio ante un suplicatorio, ya que dicho silencio da lugar a dos inmunidades procesales diferentes : en el Congreso se entiende concedido "si la Cámara no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio" (art. 18.6);

por su parte, el Senado regula que se entiende denegado "si la Cámara no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales", etc. (art. 37.6).

Excepto esta diferencia procesal (que puede dar lugar en el Congreso a la concesión de un suplicatorio que llamaremos "vergonzante") ambas cámaras ofrecen -como es la intención perseguida- el mismo tratamiento.

El único punto que da lugar a una cierta participación de los diputados de la Comisión es el referente a los supuestos de detención, especificándose y habiendo acuerdo general que la única posible, previa al suplicatorio, es la consiguiente al flagrante delito, ya que las demás no son detenciones sino, como indicara el Sr. Tamames, "infracción de quien haya ejercido esa violencia contra un diputado" (22); en nombre de la ponencia el Sr. Camacho Zancada abunda en la postura del Sr. Tamames diciendo que la infracción de la inmunidad (detención que se produzca no siendo sorprendido el diputado in fraganti) conlleva a "exigir el tanto de culpa a aquellas autoridades que hicieran una detención sin causa ni sin flagrante delito" (23).

Llama la atención la ausencia de referencias a la Ley de 9 de febrero de 1912 sobre competencia para conocer de las causas contra senadores y diputados (Gaceta de Madrid, nº 41, de 10 de febrero de 1912), por cuanto de ella se han planteado problemas los profesores Fraga Iribarne y Fraile Clivilles (24), y existen dudas sobre su explícita derogación, sobre todo en su sorprendente artículo 7 del tenor literal siguiente: "Si el Senado o el Congreso denega se la autorización para procesar, se comunicará el acuerdo al Tribunal requiriente que dispondrá el sobreseimiento libre respecto al Senador o Diputado", (el subrayado es nuestro). Ciertamente este infortunado artículo es la más directa conculcación del principio de igualdad ante la ley, rompe con toda la doctrina respecto del ámbito y tiempo que ampara la inmunidad, que es universalmente considerada como la suspensión, durante la sesión o el mandato, de dicho principio de igualdad a los solos efectos de

resguardar al representante de atentados políticos encubiertos en lo penal. Con ese precepto, los legisladores de 1912 elevaron al rango de Ley el principio de la "impunidad", constituyendo en verdadero privilegio lo que no es más que garantía, defensa o prerrogativa temporal de la función encarnada en la persona del representante.

Evidentemente, puede pensarse en una derogación sobrevenida tanto por el cambio en el ordenamiento jurídico y el carácter de Régimen de 1939 (en el que el principio representativo, a cuyo amparo surge esta Ley, cambia radicalmente), como por la Constitución nacida en 1978 que en espíritu y letra determina y acota la inmunidad (art. 71), eleva la igualdad política al artículo 1.1., la ratifica en el art. 14 y determina la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución (en primer lugar) y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1).

Además, el Reglamento de 1971 (Cortes Orgánicas), con rango de Ley, especifica en su artículo 10.1 que "En las causas contra los Procuradores en Cortes será de aplicación lo dispuesto en la Ley de 9 de febrero de 1912, en cuanto no se oponga a la Ley de Cortes o a este Reglamento". Ese Reglamento y la propia Ley de Cortes no ofrecen posibilidad de ser interpretadas desde el precepto comentado del artículo 7 de la Ley de 1912.

De todos modos, la vigencia de esta Ley, a la altura de 1975, queda fuera de toda duda, primero por la referencia, que ya hemos comentado, que hace la Ley-Reglamento de 1971 y segundo porque aparece recogida en la colección de Leyes Políticas de Civitas, quedando fuera de toda sospecha la solvencia de los responsables de dicha colección legislativa; aunque ya en la edición de 1979 no venga recogida, y esto no sea evidentemente un mecanismo derogatorio, es una razón suficiente de presunción de la mencionada derogación sobrevenida.

Respecto de la retribución no existen diferencias dignas de mención entre los diputados; se asume el criterio de la ponencia mix

ta sobre la existencia de las dietas para traslados extraordinarios y se especifica -tras discusión- qué tipos de transportes colectivos son los que utilizarán los parlamentarios gozando de pase libre o pago, en su caso, con cargo al Presupuesto (art. 19.2). Un criterio coincidente de UCD y PSOE fija la no exención fiscal de dichas retribuciones, aunque esta particularidad no figura en el Reglamento por considerarse natural que queden sometidas al régimen general de imposición fiscal en concepto del impuesto sobre el rendimiento del trabajo personal.

El legislador no ofrece criterios, durante el debate, que nos permitan profundizar en las relaciones institucionales entre la Cámara y los Diputados, ni la mediación reconocida o implícita de los Grupos parlamentarios. Hubiera sido de mucho interés conocer la opinión del legislador en este punto por cuanto aclararía bastantes referencias respecto del concepto de Estado de Partidos, situación del parlamentario respecto de la Cámara, respecto del Grupo y/o Partido, respecto de las modificaciones que el derecho parlamentario introduce en la tipificación del mandato y, en consecuencia, sobre la necesaria doctrina en torno a la pérdida o conservación del escaño cuando se produce la retirada de confianza en el diputado por parte de su Grupo, precisamente organizado en torno al Partido por el que fue elegido.

El punto que alcanza una mayor contenido político en el debate se refiere al derecho de los diputados, individualmente considerados, a recabar y obtener información de la Administración Pública; este derecho, que el proyecto de la Ponencia otorga a las Comisiones, se extiende también, tras el debate, a los Grupos Parlamentarios.

La enmienda del Grupo Mixto, tendente a que el Reglamento recoja el derecho a la información de los diputados y los Grupos Parlamentarios, es apoyada por el Grupo Comunista, por los Grupos Socialistas y por la Minoría vasco-catalana, derrotando así la oposición de UCD que asume el Sr. Pérez-Llorca. La opinión negativa de éste se funda en que "en el Reglamento hay suficientes nor-

mas de control parlamentario, atribuidas siempre a órganos, como es práctica universal, es decir a Comisiones, a Grupos, a Organos de las Cortes, no a los Diputados individualmente, para ejercer estas facultades de control tan importantes en un Parlamento moderno. No parece necesario ni procedente atribuir estas facultades de control individualmente al Diputado, que lo que puede ser es miembro de un Grupo, de una Comisión, y a través de uno de éstos Organos de participación es como tendrá las facultades de control" (25), y con anterioridad, el señor Camacho Zancada (de la Ponencia) ya había dicho que "solicitar y obtener, con un carácter de gran generalidad, informaciones y documentos de la Administración Pública (...) constituiría una facultad exorbitante" (26). La defensa de la postura -que como puede comprobarse por el artículo 16 del Reglamento Provisional del Congreso, consiguió imponerse- del Grupo Mixto estuvo principalmente a cargo del diputado señor Gastón Sanz que reclama, además del derecho a la información de los órganos, el de los individuos, entrando así a formar parte del estatuto de los parlamentarios. En síntesis, la posición de la mayoría de la Comisión queda reflejada en las palabras del diputado señor Verde Aldea (de la Minoría vasco-catalana) que dice : "no se trata aquí de un sistema de control parlamentario, que se ejerce a través de los órganos del Parlamento, sino de una información que los Diputados tenemos que recibir de la Administración, porque, especialmente, como señalaba antes el Diputado señor Tamames, los Diputados ejercemos nuestras funciones en la Cámara, pero ejercemos también nuestra función de Diputados en los distritos por los que hemos sido elegidos y sobre los que la Administración actúa, y es absurdo que no podamos tener conocimiento de la información, que es lo que se pide aquí, de lo que está haciendo la Administración en cada momento" (27). El breve debate de Comisión es suficiente para delimitar los contenidos y alcance del estatuto, ya que en el Pleno se votarán los artículos 12 a 19 en bloque y sin debate por no haberse presentado a ninguno de ellos enmiendas ni votos particulares.

4. ANALISIS DE CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS REGLAMENTARIOS EN ESTE

PUNTO

Para évitar repeticiones de lo ya expuesto nos centraremos aquí en los aspectos del articulado no abordados y que contribuyen a ofrecer un tratamiento completo del tema que nos ocupa. Seguiremos el orden de los artículos, haciendo también referencia al tra tamiento que de dichos temas hace el Reglamento provisional del Senado.

El artículo 16 del Reglamento provisional del Congreso, reconoce el derecho individual de los diputados a recabar información, datos o documentación de la Administración Pública; se subraya de esta forma una cierta independencia del diputado, un estatus propio al margen de cualquier otro tipo de organización colectiva (Comisiones, grupos, etc.); esta individualización sin embargo, no precisando el placet del Grupo al que pertenece el diputado, requiere un mínimo de reconocimiento a través de la condición de "previo conocimiento" del mismo. Si el legislador no reclama la aprobación -y de ser así lo habría hecho constar- sino tan sólo el conocimiento por escrito de su Grupo parlamentario, parece for zado interpretar que, si tal grupo se opone el procedimiento, queda cortocircuitado y el diputado imposibilitado para recabar la información a la que en principio tiene derecho. Lógico será pensar que el Grupo no pueda oponerse, pero si lo hiciera no existen mecanismos sustitutivos más que el cambio de Grupo del diputado. De alguna forma, como vemos, incluso en la opción más individualiz ada, el diputado queda enmarcado dentro de la esfera de acción -de influencia- de su Grupo parlamentario.

Tanto si la petición es de un diputado como de un Grupo, debe hacerse por medio de la Presidencia. La Administración requerida debe facilitar lo que se le demanda y sólo en el caso de que no pueda ofrecerlo, deberá comunicar al Presidente las razones que se lo impiden y éste trasladarlas al demandante. La Presidencia -respecto de la respuesta negativa- cumple las funciones reconoci

das de agente de comunicación y representación con el exterior; como puede deducirse de los debates de la Comisión, se entiende que cuando la Administración atiende la petición y la envía, lo hace directamente al peticionario, sin que en esta ocasión se precise el intermedio del Presidente (28).

La pretendida homologación entre diputados y senadores respecto de su estatuto no se ve reflejada en este artículo, que no existe en el Reglamento del Senado, no ya en el capítulo de los Senadores, sino tampoco en el resto de su articulado; la única referencia lejana se recoge en el artículo 59 (Capítulo III, De las Comisiones) al decir "...Podrán, además, reclamar del Gobierno, por medio de la Mesa de la Comisión, cuantas noticias y documentos sean necesarios para su trabajo", pero siendo ésta una facultad de las Comisiones, no hemos encontrado precepto alguno que atribuya semejante facultad ni a los senadores ni a los Grupos parlamentarios.

La inviolabilidad es tratada con exacta literalidad por ambos Reglamentos (art. 17 del R.Pr.C. y 36 del R.Pr.S.), en los que se configura como perpetua por las opiniones manifestadas en "actos parlamentarios" expresión más amplia que las otras habitualmente utilizadas de "en el Parlamento" o "en el ejercicio de sus funciones", ya que los actos parlamentarios realizados reglamentariamente admiten la ampliación de la geografía de la inviolabilidad, con la debida autorización presidencial, por ejemplo fuera de la Cámara, en comisiones de investigación, y otros supuestos que pueden darse.

La inmunidad (art. 18 del R.Pr.C. y art. 37 del R.Pr.S.), aparte del distinto procedimiento que recibe el silencio ante un suplicatorio, en el Senado cubre también ante la retención (y no sólo ante la detención), concepto éste de difícil tipificación, de corte administrativista, que proliferó en España durante la etapa del franquismo decadente.

0125

El Senado ofrece otro punto de diferencia con el Congreso al incluir en este artículo un apartado 9 que dice : "De cualquier procedimiento que pueda derivar una sanción administrativa, disciplinaria, corporativa o laboral, cuya instrucción se inicie contra un Senador se dará cuenta al Presidente del Senado", y que si bien suponemos que no inmuniza ante tales sanciones, antes de que éstas se hagan efectivas, con el inicio del procedimiento debe darse cuenta al Presidente, dando lugar a posible disuasión de los ejecutantes (29)

Finalmente, respecto del pase de libre circulación o pago, en su caso, de los gastos ocasionados por traslados difieren ambas Cámaras (art. 19.2 del R.Pr.C. y art. 38.2 del R.Pr.S.); mientras que el Congreso especifica el carácter y estatuto de los transportes colectivos que pueden utilizar los diputados, el Senado omite toda referencia, remitiéndose a lo que en cada momento determine la Comisión de Gobierno Interior (30).

126

5. NOTAS

- (1) PEREZ SERRANO, N., Op. cit., nº 560; págs. 782 y sigs.
- (2) ERSKINE MAY, Op. cit., págs. 22 y 23. Vid. también, FRAGA IRIBARNE, El Parlamento británico, Madrid, 1961, págs. 93
- (3) DUGUIT, Op. cit., párrafo 14, pág. 188
- (4) citado por FRAGA IRIBARNE, en Op. cit., pág. 68, nota 177; y en la pág. 69, en el texto.
- (5) FONS y UMBERT, Op. cit., págs. 527 y sigs.. Nicolás PEREZ SERRANO subraya que aun no existiendo la asignación en los textos legales, ésta se introduce o incluso aumenta "subrepticamente" por resolución de la Asamblea. Vid., Op. cit., nº 560, págs. 782 y sigs.
- (6) FRAILE CLIVILLES afirma respecto de las Cortes orgánicas que el planteamiento que se hizo de las dietas por asistencia dio lugar, con mucha frecuencia, entre los procuradores al don de la doble ubicuidad ya que pudo observarse "firmas por asistencia a dos sesiones celebradas simultáneamente (...) y dando lugar, en ocasiones, a la presentación inútil de enmiendas para poder ser convocados sus autores a la Comisión". Op. cit., pág. 184.
- (7) Véase Les Parlements dans le monde, 1977, págs. 207 y sigs.
- (8) Lord CAMPION et D.W.S. LIDDERDALE, La procedure parlementaire en Europe, Paris, 1955, pág. 4.
- (9) BISCARETTI, Op. cit., nº 133, pág. 378, nota 137.
PEREZ SERRANO aducía como cualidad de la retribución -con cierto optimismo- el que "descarta que los diputados cobren de su sindicato o partido, con desdoro de su misión y merma de su independencia (aun así harto minorada en este respecto)". Op. cit., nº 560, pág. 784.
Para Francia, consúltese la monografía "Le Député" elaborada por la Documentation Française Illustrée, bimensual, nº 276, de diciembre de 1972.
Respecto de los diputados del P.C.F., afirma que sus retribuciones "pasan directamente a su partido", reenviándoles éste aproximadamente 1/4 del sueldo. Llama la atención el procedimiento, pues si nos atenemos a la expresión literal del texto mencionado "Les députés communistes ne perçoivent pas celle-ci, qui est versée directement à leur Parti" (p. 37), estamos ante una relación institucional diputado-partido (o Grupo) que no existe entre dicho diputado y el Parlamento.
- (10) Les Parlements dans le monde, Union Interparlementaire, 1977, pág. 207 y sigs.

- (11) El profesor Fraile Clivilles comenta en la obra ya citada, pág. 183 : "La ausencia de una retribución suficiente ha llevado a una vía insoluble el tema de las incompatibilidades (...), ha determinado una preferencia en cuanto al reclutamiento de la clase política entre los altos funcionarios (...), ha determinado, en relación con una serie de procuradores, una seria limitación de su independencia al depender para su subsistencia de retribuciones ajenas a la Cámara".
- (12) FRAILE CLIVILLES, M., Op. cit., pág. 185
- (13) Recuérdese, a este respecto, que el Grupo de Unión de Centro Democrático, ante la falta de disciplina en la asistencia de algunos de sus diputados, amenazó a sus miembros con efectuar sanciones económicas si persistían en su absentismo, aunque no se precisó que fuesen detraídas de sus ingresos. Es probable que éste sea un medio eficaz para motivar, pero, de ser necesario su uso deberían sus señorías acudir a otras sanciones de carácter más político que no pongan en duda la vigencia y cumplimiento de las normas reglamentarias.
- (14) ver Les Parlements dans le monde, cuadro 20, págs. 220 a 231.
- (15) Hay que mencionar entre otros los siguientes problemas incomprensiblemente no resueltos hasta ahora.
Falta de taquígrafos (especialmente en el Senado) que lleva a tener que grabar magnetofónicamente los debates de las Comisiones, no habiendo por tanto las mínimas condiciones de publicidad, ni las debidas facilidades para el acceso de los parlamentarios al tema, ni -por supuesto- de los investigadores.
Falta de edificio autónomo para el archivo y biblioteca, lo que impide -por razones de seguridad- un mínimo acceso en días y horas a los investigadores.
Esto a título de ejemplo y por ser aspectos en los que hemos sido partícipes.
- (16) G. LEIBHOLZ, Problemas fundamentales de la democracia moderna, Madrid, 1971; y en concreto, la cita, de : Leibholz, Representación e identidad, en K. LENK y F. NEUMANN (eds) Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos, Barcelona, 1980, pág. 219.
- (17) LEIBHOLZ, artículo citado, en LENK y NEUMANN, pág. 219 y de forma absolutamente explícita en KELSEN, Esencia y valor de la democracia, pág. 69, donde dice : "En cuanto a la irresponsabilidad de los diputados ante los electores, se trata de un principio quebrantado ya por algunas de las Constituciones modernas, cuyos preceptos disponen que el diputado no esté obligado a seguir las instrucciones de sus

electores, pero pierde su mandato al separarse o ser expulsado del partido por el cual fue designado. Tales disposiciones resultan por consecuencia natural en los casos de sistema electoral por lista ..."

- (18) No sucede lo mismo con los representantes municipales; en ese supuesto, la pérdida de adscripción político-partidista lleva implícito la pérdida de la concejalía, como se ha puesto de manifiesto en las crisis de 1981 y 1982 en los distintos Ayuntamientos y muy en especial en el de Madrid.
- (19) LEIBHOLZ, art. cit., pág. 219
- (20) LEIBHOLZ, art. cit., pág. 213
- (21) El fundamento legal de esta Ponencia Mixta ha de buscarse en la Disposición de la Presidencia de las Cortes, publicada en el BOC nº 1583, de 11 de julio de 1977. El artículo 26.3 (Capítulo V, "del nombramiento de las Comisiones") dice : "Una vez constituidas las Comisiones de Reglamento del Congreso y del Senado, sus respectivas Mesas designarán, de común acuerdo, una Ponencia integrada por miembros de ambas Cámaras, que deberá asegurar la congruencia entre las normas reglamentarias de éstas y la igualdad de tratamiento para las materias que afecten al estatuto de los Miembros del Congreso y del Senado".
- (22) D.S.C., 1977, nº 9, sesión nº 1 de la Comisión de Reglamento, de 20 de septiembre de 1977, pág. 241.
- (23) Loc. cit. en nota anterior
- (24) Vid. FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas, ed. citada, pág. 65, y FRAILE CLIVILLES, Comentario al Reglamento de las Cortes, ed. citada, págs. 150 a 178, pero especialmente las págs. 152 y 166.
- (25) Loc. cit., pág. 232 y 233
- (26) Loc. cit., pág. 230
- (27) Loc. cit., pág. 235
Para una visión de conjunto del debate sobre el estatuto de los parlamentarios, ver en el volumen de Documentación, en el lugar citado, las páginas 213 a 246 y además, la sesión segunda de la Comisión, de 21 de septiembre de 1977, en D.S.C., nº 11, páginas 291 a 296.
En la sesión plenaria no se produce debate a este respecto votándose los artículos del bloque.
- (28) Loc. cit., págs. 237 y 238; especialmente intervención del diputado Sr. Tamames.

- (29) Téngase en cuenta que en estas categorías se encontrarían, por ejemplo, las denuncias por infracción del Código de Circulación, las sanciones a funcionarios, a miembros de Colegios profesionales o a trabajadores por cuenta ajena.

- (30) En el debate de Comisión del Congreso, este aspecto fue comentado por el diputado Sr. Sotillo Martín, que dijo :
 "Es extraño que a una Comisión de Gobierno Interior se le faculte para determinar qué transportes colectivos, más aún, si ese concreto Diputado ha utilizado bien esto y si debe ser sufragado por el Presupuesto ese transporte colectivo utilizado. Creemos que el texto inicial de la Ponencia (...) es más correcto", y así lo debió entender la mayoría de la Comisión, pues no se atuvo al texto de la Ponencia Mixta y por ello difiere del texto del Senado.
 D.S.C., nº 11, año 1977; sesión nº 2 de la Comisión de Reglamento, del día 21 de septiembre de 1977, pág. 292.

134

III. LOS ORGANOS DE DIRECCION DE LA CAMARA

0132

CAPITULO 4°

EL PRESIDENTE (I) : ORIGEN HISTORICO Y TIPOLOGIA

1. ORIGEN HISTORICO

2. TIPOLOGIA

A. POR LAS DISTINTAS FORMAS DE CUBRIR LA PRESIDENCIA

- a. Presidencias por designación del Jefe del Estado.
- b. Presidencias automáticas por determinación constitucional.
- c. Presidencias electivas.
 - c.1 ¿Quién elige al Presidente?
 - c.2 ¿Cómo se realiza la elección?
 - c.3 Mayorías requeridas

B. POR LA FORMA DE EJERCERSE LA FUNCION : SPEAKER Y PRESIDENCIA

3. NOTAS

EL PRESIDENTE (I) : ORIGEN HISTORICO Y TIPOLOGIA

Si tenemos por significativas las palabras de Etienne Dumont (de Genève) sobre el caos reinante en los Estados Generales en 1789, ante la ausencia de Reglamento, éstas son igualmente aplicables sobre la necesidad de que toda Cámara que desarrolla sus funciones mediante debates se dé, en una u otra forma, un director de los mismos, un moderador (1). El carácter, la forma de elección, sus atribuciones dentro y fuera de la Cámara serán las coordinadas que en combinaciones diversas nos sitúan ante distintos tipos de Presidencias, no sólo en diferentes países sino, en uno mismo, en las distintas Cámaras.

I. ORIGEN HISTORICO

Sin necesidad de remontarnos demasiado en el tiempo, ya en las Cámaras estamentales, tanto en España -Cortes de Castilla, por ejemplo- como en Francia -Estados Generales- estos órganos no sólo tienen sus propias Presidencias sino que además se les confiere notable importancia. En nuestro país serán importantes los enfrentamientos entre Carlos I y los representantes en Cortes, por hacerse cada una de las partes con la capacidad de designar al Presidente : el Monarca pretendiendo que la presidencia sea designada por la Corona y en la persona de un Ministro, y la Cámara, celosa de un principio de autonomía -más reivindicado que lo grado en tiempos pasados- pretenderá en pro de su independencia nombrar a su Presidente por ella misma y de entre sus miembros. En idéntico sentido encontramos expresiones de Sieyès refiriéndose a los Estados Generales del Antiguo Régimen en los que, como entre nosotros, la Monarquía Absolutista acabó -donde previamente los hubo- con los viejos privilegios estamentales, e impuso a las Cámaras, para las escasas convocatorias que tuvieron lugar, Presidencias de origen real y fieles guardianes de la prerrogativa regia. Ello explicará -en el caso de Francia- el recelo de los revolucionarios de 1789 hacia los Presidentes y por ende su marcada tendencia a desatender el modelo inglés que se les ofrece de la mano de Bentham. El speaker no es de recibo para unas Cámaras

que rehuyen -por experiencia- de órganos unipersonales con tan alta concentración de poder (2).

En España, los constituyentes liberales de 1810 no se muestran tan reacios hacia la Presidencia y ello, muy posiblemente por dos motivos: el primero, porque nuestra historia constitucional-estamental queda lejos, y el segundo, el más importante, porque nuestros constituyentes tienen como modelo tanto el caso inglés, como el francés, donde en 1810 ya se han experimentado varios reglamentos, así como no pocas Constituciones (3) y si bien los recelos se mantendrán por largo tiempo, se han asumido para entonces las necesidades inherentes a la práctica parlamentaria.

Conviene significar, por otra parte, que es evidente la influencia inglesa en este terreno, a pesar del rechazo frontal en un primer momento (4), pero no es sólo esta influencia, ya que, como indica BENOIST, tendrán gran ascendiente -aunque sólo sea en la forma- los antiguos reglamentos de las asambleas del clero, y por extensión de éstas a las de las Logias masónicas, penetrarán sus formas en la Asamblea Nacional francesa y en consecuencia a las Cámaras del siglo XIX de toda Europa (5).

2. TIPOLOGIA

A pesar de que existe un tronco común en cuanto al origen de la presidencia, y en un principio -en las cámaras estamentales- las variantes sean muy reducidas, con la formación de las cámaras liberales y las peculiaridades nacionales se abre un abanico de posibilidades si se pretende establecer diferencias entre las distintas formas de presidencia; aun con el riesgo que se corre siempre que se aborda la realización de tipologías, trataremos de establecer ciertas diferencias apreciables según se analicen aquellas en función de : su elección o nombramiento (acceso al ejercicio del cargo); su composición, simple (unipersonal) o compleja (colegial); y su papel político en la forma de dirigir a la Cámara. Obvio es decir que ninguna de las tres categorías por sí solas arrojan mucha luz sobre el carácter de la presidencia y que para comprender su real significación en el entramado de la arqui

ectura constitucional y parlamentaria habremos de ponerlas en relación de forma que una perspectiva multilateral nos ofrezca la imagen real del órgano y su peso específico en el seno de la Cámara, en la relación entre los Poderes y en la dialéctica mayoría-oposición, es decir su auténtica significación política, considerada en sí misma y en los distintos regímenes políticos.

A. POR LAS DISTINTAS FORMAS DE CUBRIR LA PRESIDENCIA

Tres son los procedimientos fundamentales que la práctica parlamentaria ha desarrollado para el acceso a la Presidencia (si deliberadamente no consideramos un cuarto modo por su infrecuencia, el del sorteo, defendido por Jefferson y sin eco alguno en las distintas corrientes doctrinales (6)). Acudiremos a cada uno de estos tres, empezando por los menos extendidos y finalizando por el más característico.

a. Presidencias por designación del Jefe del Estado

El escaso número de países que mantienen hoy esta forma de designación extraparlamentaria la hace poco importante y confirma la regla general de la elección.

Históricamente, es decir durante el siglo XIX, son susceptibles de traer a colación en primer lugar -por ser excepcional- el caso de los presidentes franceses de 1852, rompiendo con la norma siempre respetada, al menos formalmente, en la azarosa historia constitucional francesa; en la Italia del Estatuto, el Rey nombraba al Presidente del Senado, y en la España del siglo pasado, el Reglamento de 1834 establece que la Corona nombra al Presidente y vicepresidente del Congreso de entre una lista de cinco miembros que le propone la Cámara, por el contrario, tanto el Reglamento de 1810, como la Constitución y el Reglamento de 1838 guardan silencio sobre la forma de acceso a la Presidencia del Congreso, aunque para esta última fecha se especifica que el Rey nombra al Presidente del Senado.

Ya en el siglo XX, de entre los países que integran el estudio de la Unión interparlamentaria, sólo uno (de los que consideramos pluralistas), Holanda, mantiene el nombramiento regio del Presidente de la Cámara Baja (el estudio está fechado en 1977); dos presidentes de Senado (en países de la misma consideración política) tienen origen en cuanto al nombramiento, extraparlamentario: Holanda y Canadá; en las Cortes "orgánicas" del Régimen autoritario del General Franco y en los casos de Malawi y Tailandia, se producía el nombramiento de los Presidentes de las Cámaras por el Jefe del Estado, aunque como en el caso de España mediara el Consejo del Reino que proponía una terna de la que saldría el Presidente de las Cortes (7).

En nuestro caso, y para el período de 1942 a 1979, el Presidente de las Cortes es nombrado por el Jefe del Estado, aunque en este largo ciclo haya que distinguir por su naturaleza diferente el que va de 1942 a 1977 y de este último año al de 1979 (8).

En el período pleno de autoritarismo (1942 a 1977), la significación política del Presidente de las Cortes es relevante dentro de la arquitectura del Régimen; nombrado por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino, y dada la composición de éste, muy susceptible de homogeneidad de criterios respecto de la voluntad política del Jefe del Estado, el Presidente es por su origen y por sus funciones un "órgano heteronómico", el nexo de unión entre el Gobierno y las Cortes. La participación del Gobierno en la fijación del Orden del día, en la suspensión de las sesiones o en la decisión sobre la publicidad de los plenos, junto con el Presidente de las Cortes, hace de estos acuerdos una auténtica convergencia de voluntades "en plano de absoluta igualdad y concurriendo simultáneamente a la formación del acto" (9) que más que un "acto complejo" deviene en un "acto conjunto".

Por sus funciones y por su nombramiento, el Presidente viene a convertirse en un refuerzo más de las prerrogativas del Jefe del Estado (que mantendrá hasta su muerte la de legislar, excluyendo en tales casos a las propias Cortes), así como las del Ejecutivo

en lo referente a la iniciativa y al desarrollo de los trabajos de la Cámara. Su especial posición le convierte en "el único director de la labor de las Cortes", aunque con la obligada salvedad de su "necesaria vinculación con el Gobierno" (10); si añadimos su carácter permanente (11), su auténtico papel de Jefe (que no de árbitro) hace que su voluntad sea ley y que, como indicara Pérez Serrano, "la Presidencia constituye el eje de toda la vida parlamentaria", "cuando eso ocurre, el Parlamento viene a ser lo que la Presidencia quiera" (12). Si esta reflexión la conectamos con el origen y el carácter del Presidente de las Cortes españolas desde 1943, deduciremos la real significación de este órgano tan alejado de las tradiciones parlamentarias como prolongación del Ejecutivo en el seno de una Cámara ya de por sí peculiar, tanto en su formación como en sus competencias (13).

Los cuatro Reglamentos por los que se conducen las Cortes, el de 1943, el de 1957, el de 1967 y el de 1971 no ofrecen alteraciones dignas de mención respecto del Presidente, muy condicionado por la Ley de Cortes que tampoco es alterada en este punto por la Ley Orgánica del Estado. Así, los comentarios de José García Hernández y Fraga al Reglamento de las Cortes de 1957 o incluso los de Pérez Serrano, ponen de relieve la pervivencia de las consideraciones anteriormente expuestas. Y ciertamente hubo intentos por parte de ciertos sectores aunque sin resultado, pues como dice García Hernández respecto de "determinadas funciones -las de mayor importancia- se intentaba que las compartiera con la Comisión Permanente, en tanto que, con distinto criterio, se perfilaba ésta con el carácter de órgano asesor. Esta última trayectoria es la que ha prevalecido" (14). Tras la reforma de las Leyes Orgánicas, la promulgación de la L.O.E. y el llamado aperturismo de la segunda mitad de los años sesenta, las Cortes aprueban en 1971 un nuevo Reglamento que no sustancia cambios, pues como dice Manuel Fraile, "la Presidencia de las Cortes (...) por su significación constitucional está configurada como una Presidencia unipersonal y muy fuerte, y esto explicará la ausencia de significado funcional de instituciones como la Mesa" (15).

Con esta vinculación al Ejecutivo y muy en especial a la Jefatura del Estado, con la "consagración de autoridad personal" de que es tá investido (dentro de las limitaciones extraparlamentarias expuestas) que hacen de él "Jefe Supremo de la Asamblea" (16) y con las atribuciones que los sucesivos Reglamentos le han conferido (en el marco de la Ley de Cortes e incluso ampliándola) como la de conceder o denegar él sólo el suplicatorio (Reglamento de 1943 (art. 11.r)), participación decisiva en fijación del orden del día, nombramiento de Presidentes y procuradores de las Comisiones, presidir cualquier Comisión, devolución de textos a Comisiones, y por encima de todas estas facultades, la de cubrir y complementar las lagunas del Reglamento, el Presidente ejerce una jefatura incomparable, aunque en consonancia con el carácter de otras jefaturas igualmente incontestables que caracterizan el Régimen político de la Dictadura (17).

b. . Presidencias automáticas por determinación constitucional

En la actualidad tampoco son numerosos los países que dotan a alguna de sus cámaras de una Presidencia automática, pero por contraste, si bien son pocos, lo cierto es que algunos de ellos son significativos por su larga tradición y estabilidad en las prácticas parlamentarias; tal es el caso del speaker de la Cámara de los Lores y del Presidente del Senado norteamericano (que exportaría el modelo a la República Argentina); Con menor proyección histórica se encuentra la Presidencia del Consejo Federal Austriaco que cubre su presidencia de forma rotatoria según el orden alfabético de los Landers; finalmente, el Presidente de las Cortes Españolas por determinación Constitucional (art. 72.2) es el Presidente del Congreso de los Diputados que presidirá las reuniones conjuntas de acuerdo con un Reglamento de las Cortes que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

El Ministro de Justicia inglés es, por razón del cargo, speaker de la Cámara de los Lores. Esta larga tradición tiene su fundamento histórico en las funciones judiciales que asumió por largo tiempo la Alta Cámara del Parlamento de Londres. Esta particula

ridad ha provocado dos consecuencias : la primera, que por ser un puesto a cubrir automáticamente, y por ser frecuente que no se dé la condición de Lord en la persona del Ministro, el sillón del Speaker de los Lores es extraterritorial, es decir se encuentra fuera del recinto del Salón de Sesiones; de esta forma se salva -aunque sólo formalmente- esa pequeña disfunción con el fácil recurso a una fórmula muy propia de la experiencia parlamentaria británica; en cualquier caso es frecuente la adquisición del título al poco tiempo de acceder al Ministerio, obviando así el pequeño contratiempo de tipo protocolario; aunque si se tiene en cuenta que sólo tiene derecho a hablar desde su escaño si es Lord, cosa importante en ocasiones (y especialmente cuando la Cámara Alta tenía poderes efectivos), se explica que se otorgara tal título a los Ministros al poco de ser nombrados para el cargo; cuando el Speaker no es título se limita a dirigir los debates y los procedimientos en la forma prescrita por los Reglamentos y convenciones (18).

La situación de Ministro de Justicia (llamado de diferentes formas : Lord Canciller, Lord Guardián del Sello, Presidente (Prolocutor) de la Cámara de los Lores o simplemente Speaker) hace habitual su inasistencia a la Cámara, razón por la que siempre tuvo la atribución de nombrar él mismo a su suplente y sólo en el caso de que no se diera esta circunstancia la Cámara elegía un Speaker interino o suplente. Como indica May (19), lo normal es la elección de varios speakers suplentes que acceden a la presidencia por orden en función de las ausencias, Y sólo en el caso de que no haya ninguno presente, se elige al speaker pro-tém-pore para la sesión en cuestión, debiendo éste dejar la presidencia si durante el desarrollo de la misma se presentara un speaker suplente.

La influencia británica se deja sentir con fuerza en los Estados Unidos donde el Vicepresidente electo en las elecciones presidenciales es, por razón del cargo y por prescripción constitucional, Presidente del Senado. Al igual que sucede con el Speaker de la Cámara de los Lores, su dedicación a la Vicepresidencia puede sus

traerle con frecuencia de sus deberes parlamentarios, por lo que dicha Cámara elige un Presidente pro-tém^{por}e que suple al vicepresidente (20).

En la Constitución española actual, el Presidente del Congreso de los Diputados es Presidente de las Cortes. Estas, que realizan sus funciones mediante dos cuerpos colegisladores, lo hacen por separado en los términos que la Constitución establece. Para las escasas aunque importantes ocasiones en que lo hagan conjuntamente (21) el Presidente del Congreso preside las sesiones. Este mandato de la Constitución se verá desarrollado en el Reglamento de las Cortes Generales en el que deberá especificarse cómo se forma su propia Mesa y cómo se elabora el Orden del día.

Los preceptos mencionados tienen un gran paralelismo con las disposiciones de la Ley Constitucional francesa del 16 de julio de 1875, que en el párrafo 2 del artículo 11 prescribe que la Presidencia de la Asamblea Nacional (reunión de las dos Cámaras) será ocupada por el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios del Senado (22), con la diferencia entre una y otra de que la Constitución española remite la formación de la Mesa al Reglamento de las Cortes mientras que la mencionada Ley Constitucional de la III República concede al Senado la total dirección de las sesiones conjuntas. En idéntico sentido la Constitución italiana -de gran influencia en la española de 1978- determina en su artículo 63 que las sesiones comunes de ambas cámaras serán presididas por el Presidente y la Mesa presidencial de la Cámara de los Diputados, guardando silencio sobre el Reglamento a seguir para tales ocasiones.

c. Presidencias electivas

El objetivo político de todos los Parlamentos, sean éstos democráticos o no, es el de ejercer la representación política. Este carácter se vio confirmado, de derecho, con la ampliación del sufragio y adquiere su máximo exponente formal en los sistemas pluralistas. Consecuencia de este proceso, y del espíritu que mueve en su origen a los representantes de las nacientes cá-

maras burguesas, es que éstas en uso de su propia soberanía, de su independencia frente a los otros órganos del Estado, y de su autonomía organizativa, elijan a su propia dirección, es decir a su Presidencia. Por esta razón, la elección es la forma más extendida de cubrir las Presidencias y la que más se adecua a los principios informadores del Parlamento burgués, y, por simple autonomía organizativa, al conjunto de los Parlamentos modernos.

Sin embargo, aun dentro del principio general de la electividad del órgano de dirección, hay que distinguir tres elementos que nos conducirán a una mayor precisión conceptual del principio informador y a matizar no sólo la evolución histórica del órgano sino también -y ello es lo más importante- qué tipo de órgano se está prefigurando : ¿quién elige al Presidente?, ¿en qué forma se elige? y, ¿por qué mayoría?. La respuesta a estas tres preguntas ayudan a diseñar distintos modelos de Presidencias, y si bien coincidimos con Nezárd (23) en que lo importante es el análisis de la función presidencial y de su rol gubernamental, (lo que haremos más adelante), no despreciamos la importancia del sistema de acceso al cargo por ser -en muchas ocasiones- determinante de la función y del rol mencionados.

c.1 ¿Quién elige al Presidente?

La historia de las elecciones presidenciales en las Cámaras parlamentarias hay que reducirla realmente a casi dos siglos. En este período, dos han sido las formas en que la Asamblea legislativa ha llevado a efecto la elección. La primera de estas formas, breve en el tiempo, es la elección del Presidente por las secciones; su práctica más significativa fue realizada en los Estados Generales de 1789 (24) y pronto dio paso a la forma que, adecuándose más al moderno criterio de la representación política y del papel y fuerza del representante, ha devenido en generalizada: la elección por toda la Cámara, es decir por el órgano en que toda la Cámara se materializa y se hace realidad : el Pleno. Mediante esta última fórmula el Presidente adquiere la mayor representatividad, su autoridad moral y política se hace más incontes-

table y naciendo de toda la Cámara legitima plenamente su acción política y disciplinaria sobre la misma. Como dijera Nezard, por contraposición al Presidente designado por el poder ejecutivo que ejercería en sí una función pública (de índole cuasi-administrativa aunque con rango político), el presidente electo por la propia Asamblea convierte su actividad en una Magistratura levantada sobre el procedimiento intachable de una elección democrática (25). Esta elección democrática tendrá sus mediaciones en la participación y decisiones previas de los Grupos parlamentarios y en todo caso de la mayoría de la Cámara. Cuando esa mayoría es absoluta (o simplemente relativa) puede decirse que en esencia es ella la que elige al Presidente (26), salvo que la Constitución o el Reglamento exijan mayor cualificación numérica.

Así, y con anterioridad al ejercicio de la elección, se produce la proposición del candidato o candidatos. Generalmente, si sólo hay un candidato, éste se elige por aclamación (27), y si hay más de uno resultará elegido el que consiga la mayoría exigida por la normativa a aplicar y que veremos en el apartado siguiente. Respecto de la proposición cabe decir que se hace por los Grupos que se han constituido en la Cámara o por el aval de un número determinado de firmas de parlamentarios. En Inglaterra, en la Cámara de los Comunes, basta con que un Común presente al candidato y éste adquiera el apoyo de otro. Si sólo hay uno, queda proclamado automáticamente, y si hay más de uno se vota por división. Una vez elegido es confirmado por la Corona (28).

El principio de independencia funcional de la Cámara conlleva a que la o las candidaturas surjan de su seno, de la Cámara misma, evitando -aunque sólo sea formalmente- las intromisiones exteriores y muy en especial las del Poder Ejecutivo. Este tendrá su medio de acción e influencia a través de su Grupo parlamentario o de la mayoría que le apoya; en régimen parlamentario incluso con la participación directa de los ministros que tienen asiento en la Cámara, y en régimen de separación radical de poderes a través del partido del Presidente de la República (29). Estas mediacio-

nes, lógicas entre órganos que tienen que influenciarse mutuamente, incluso desde el mismo momento de su constitución, no deben alterar el principio por el cual es prerrogativa esencial de todas las Asambleas políticas la elección de sus órganos directores (30) y constituye por encima y antes que cualquier otro acto, el primer paso de una Asamblea (31).

ca.2 ¿Cómo se realiza la elección?

El principio general que informa los actos de elección de cargos en una Asamblea es el del voto secreto. Esta regla tiene su razón de ser tanto en el mismo papel que se va a exigir luego al Presidente, como a la libre determinación de los parlamentarios para designar los elementos de su presidencia. La necesidad de que el Presidente lo sea de todos y la libertad formal de los diputados avalan suficientemente el voto secreto.

Sin embargo, en un caso al menos, este punto no se confirma : cuando sólo se presente un candidato resultará banal todo procedimiento y en ese supuesto se producirá la proclamación automática y quizá previamente la elección por aclamación.

Entre nosotros sólo el Reglamento de 1834 establece la votación pública para la elección del Presidente interino, en todos los demás supuestos se fija la elección por votación secreta, excepto los Reglamentos de 1810 y 1838 que no especifican la forma de la elección. En la doctrina comparada se acepta como procedimiento más apropiado el voto secreto, siendo la francesa la que más se ocupa del tema por haber existido allí una corriente de cierta importancia en favor de la pública elección del Presidente, al considerársele no un elemento por encima de los partidos sino defensor de los intereses del suyo en la Cámara (III República, y entre otras, la época de la presidencia de Gambetta), razón que avalaría la publicidad como un elemento de control de los diputados electores (32), que junto con otro razonamiento que consideraría la elección como un acto político, el escrutinio público debía ser la regla a fin de que los electores (diputados) puedan

controlar a sus elegidos (presidentes) y que el Presidente sea la encarnación de la Asamblea (33), forzándose al mismo tiempo -por parte de los partidos- la disciplina de los diputados en torno a su organización.

Esta tesis, que no consiguió imponerse, fue rebatida aduciéndose la necesidad de que el Presidente no se vea condicionado por sus electores y, estando libre de tal coacción, ser el defensor de los derechos de todos y cada uno de los diputados ya que sin duda "el voto público compromete su autoridad" (34).

Como en todas las resoluciones que afectan a personas, la elección se hace -por regla general- en secreto, aunque -opina Barthelemy- contrariamente al principio de que todos los actos de los elegidos deban ser públicos con el fin de comprometer su responsabilidad. "Evidentemente -sigue opinando el mismo autor-, este principio del secreto es soportado con impaciencia por ciertas mayorías intransigentes que ven en él un medio por el que algunos de sus miembros escapan a la estricta disciplina del partido" (35).

Como puede verse, existen argumentos en favor de uno y otro procedimiento aunque ha prevalecido definitivamente y con carácter de universalidad el de la elección mediante votación secreta. De esta forma el diputado mantiene un fondo de reserva individual (aunque muy mediada por otros canales) y el Presidente -aunque sabrá con bastante precisión qué Grupos e incluso qué diputados le han votado- habrá preservado, en la forma al menos, su objetividad de principio, en proporción directa con las mayorías requeridas y alcanzadas; y decimos de principio porque la historia parlamentaria en general y la de sus Presidencias en concreto nos ilustra sobradamente en el sentido de que son otros los factores que hacen a un Presidente neutral o partidista, instrumento del Ejecutivo o servidor de la Asamblea, guardián de su independencia o cauce para su desaparición.

c.3 Mayorías requeridas

Como acabamos de exponer, el objetivo inmediato de toda Presidencia es dirigir y coordinar los trabajos de una Asamblea y, al tiempo, gozar del necesario ascendiente sobre el máximo de miembros de dicho colectivo; esa aceptación estará más garantizada cuanto mayor sea su base electoral positiva y en consecuencia el tratamiento de las mayorías necesarias, así como las obtenidas, va a constituir un instrumento de análisis cualificado para entender -a priori- el carácter de tal o cual Presidencia.

La historia parlamentaria aparece en este punto movida por una gran homogeneidad de criterios, hasta el extremo de que constituye casi una regla inmutable que los Presidentes sean elegidos por mayoría absoluta.

El objetivo, ya apuntado, consiste en dotar a las cámaras de presidencias que gocen de general aceptación; surgidas de mayorías cualificadas y no tan sólo, al menos de principio, de mayorías débiles.

Ciertamente el principio general no fija grandes mayorías, de forma que se busca una elección practicable y que descansa en buena medida en la fracción o coalición mayoritaria, aunque siempre sea preferible el apoyo de algunas minorías al margen de la formación que sustenta al Gobierno.

La posibilidad siempre existente de no alcanzar la mayoría absoluta hace que en la práctica totalidad de los Reglamentos se fijen segundas o terceras vueltas en las que la mayoría se rebaja considerablemente y a las que solo pueden presentarse los dos candidatos mejor situados en la primera vuelta.

Existen cámaras en las que la elección se ve muy simplificada por razones diversas : en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el bipartidismo junto a la tradicional posición partidista de su Speaker simplifican las cosas; en la Cámara de los Comunes, el régimen de Gabinete, la preponderancia de dos partidos y

sobre todo la tradición de estabilidad del Speaker, le hace permanecer en el cargo sin especiales contingencias (36); así, un cambio de mayoría en las elecciones tiene un efecto distinto en Estados Unidos y en Inglaterra; en el primero supone la elección y el triunfo de un nuevo Speaker, por ser éste un hombre de partido, elegido por el partido y al servicio del mismo (37); en Inglaterra, un cambio electoral no afecta en nada al Speaker, pues aunque el partido por el cual se presentó a las elecciones pierda, él permanecerá en su cargo sin mayores complicaciones. Pero, ciertamente, no es frecuente tal simplicidad en los procedimientos. Más común resulta la variedad de candidatos, la multiplicidad de partidos, la formación de coaliciones, la fijación de sucesivas mayorías que irán rebajando en la segunda o tercera vuelta.

El respaldo del Presidente estará pues en función de la fuerza numérica de su partido o coalición, o bien en virtud del prestigio personal del candidato que, además de estar apoyado por su Grupo lo estará por diputados independientes o por Grupos próximos aunque minoritarios. Estas son situaciones más teóricas que prácticas ya que la disciplina de voto y la clara división ideológica de las cámaras pluripartidistas hace difícil el trasvase de votos, siendo la fórmula más extendida, para solventar el problema, la realización de segunda o tercera vuelta en las que saldrá elegido el candidato que obtenga la mayoría simple o la relativa entre las dos mejor situadas en la primera vuelta. Este es el caso de Francia, de Italia, de la República Federal de Alemania, etc. (38). Puede decirse que si en la primera vuelta se pretende conseguir un Presidente de amplio respaldo y por tanto de gran autoridad sobre la Cámara, fracasado esto al no lograrse la mayoría absoluta (o los dos tercios de la Cámara, como en la Cámara de los Diputados italiana, tras el Reglamento de 1971), en las sucesivas vueltas el Presidente, rebajada la mayoría exigida a la simple o a la relativa, será, ab initio, elegido por una fuerza política o coalición y por tanto -al menos de entrada- sustentado por ellas.

Este aspecto puede ser visto desde dos puntos de vista: el primero, sustentado por la experiencia en regímenes de amplio acuerdo de base, sin grandes crisis políticas, en los que el Presidente -como veremos más adelante- tras la elección gracias a una sola fuerza deviene en Presidente de toda la Cámara por su neutralidad; el segundo -a nuestro juicio más importante- por el que observará un comportamiento neutral siempre que no sea determinante su actuación, pero una vez que la crisis esté abierta su comportamiento puede aproximarse notablemente al del Speaker americano, es decir se convierte en un Presidente al servicio de la mayoría que sustenta al Gobierno. Miceli decía que el Presidente "debe representar a toda la Cámara que está llamado a dirigir y no sólo a la mayoría que le elige. Por consiguiente, tutela los derechos no sólo de la mayoría sino también los de la minoría (39).

De entre todos los casos estudiados, el de una mayor elaboración política, adecuando los objetivos con la práctica, es el de la Presidencia de la Cámara de Diputados italiana. En ella se hacen coincidir la pretensión de representatividad con el medio para hacerla realidad, es decir elevando el quorum electoral. Parece poco compatible exigir para el Presidente un estatuto de especial veneración si de hecho y de derecho representa los intereses de la mayoría. Elevando el quorum se fuerza el futuro comportamiento del Presidente, que con una ancha base electoral se sentirá más independiente, más árbitro que si debe su elección a un solo partido o a éste y un satélite; si tenemos en cuenta que la contestación puede y suele venir de las zonas de la oposición (minoría), un sistema que dé espacios de representación a ésta en la elección presidencial, será siempre mejor garantía de respeto a la función que otro que no ofrezca tal posibilidad (40). Tal es el caso de la Presidencia italiana (Cámara de Diputados) que exige dos tercios de la Cámara para la elección en primera vuelta; dos tercios de los votos expresados, en segunda vuelta, y sólo en la cuarta se conforma con la mayoría simple (mitad más uno de los votos expresados) (41).

En cualquier caso, no existe una relación directa -aunque contribuya- entre neutralidad y sistema de elección; un quorum electoral elevado mejora la disposición a la neutralidad pero si no se dan otras prescripciones reglamentarias y sobre todo un gran respeto de los partidos mayoritarios (gubernamentales) por la independencia funcional del órgano en cuestión, parece difícil convenir que tal neutralidad pueda conseguirse; como dijera Pérez Serrano, "la moderna tendencia a legalizar la situación de los partidos pone en manos de éstos, de facto o de iure, y según su respectiva fuerza numérica, la designación de puestos en la Mesa, sustrayendo así a la Cámara, y al presunto acuerdo de coincidencias morales por encima de fracciones, el ejercicio de esta potestad" (42).

Nuestros Reglamentos históricos han tratado el tema con un sentido bastante uniforme en favor de la mayoría absoluta, aunque como veremos, con ciertas variantes.

El Reglamento de las Constituyentes Liberales de 1810 no especifica la forma de elección; será la Constitución de 1812 la que establecerá que el Presidente se elige "a pluralidad absoluta de votos" y mediante "escrutinio secreto" (Art. 118).

El Reglamento de 1834 introduce una variante : el Presidente interimo se elige por mayoría absoluta pero en votación pública; el Presidente definitivo es nombrado por el Rey de entre una lista de cinco candidatos que le propone la Cámara, lista que integran los cinco más votados, siempre que obtengan al menos la mayoría simple cada uno de ellos.

A partir del Reglamento de 1847 queda defintivamente establecido el principio de la mayoría absoluta en primera vuelta y si no se consiguiera ésta, el de la mayoría simple en la segunda, pudiendo presentarse a ésta los dos candidatos más votados en la primera (a partir de 1867 en la segunda vuelta se exige mayoría relativa en lugar de simple).

Los Reglamentos de 1931 y 1934, que siguen los mecanismos anteriores, introducen una novedad : en caso de empate en la segunda vuelta adquiere la presidencia el más votado en las elecciones populares, frente a la tradición parlamentaria consistente en atribuírsela al de más edad o al más antiguo en el escaño.

B. POR LA FORMA DE EJERCERSE LA FUNCION:
SPEAKER Y PRESIDENCIA

Esta clasificación, realizada por el contenido concreto de la función nos sitúa mejor en condiciones de conocer el carácter y la significación del órgano, en la línea de lo que apuntara Nezard (ver nota 25 de este capítulo) y con el que coincidimos plenamente.

Un desarrollo pormenorizado de los elementos que constituyen ese carácter y su significación política lo llevaremos a efecto en los apartados 3 y 4 de este capítulo; nos limitaremos ahora a señalar -a los solos efectos de una útil clasificación- las diferencias entre un tipo y otro. Diferencias que -dicho sea de paso- con la evolución experimentada por el Régimen parlamentario también se han visto acortadas.

La Presidencia que se ejerce por el tipo "speaker" se caracteriza por ser única, unipersonal, se da en los países anglosajones (en aquellos que estuvieron durante largo tiempo colonizados por Inglaterra), y confían la dirección de los trabajos parlamentarios a una autoridad incontestable.

Este tipo, sin embargo, no es igual en todas las partes; entre Inglaterra (Cámara de los Comunes) y los Estados Unidos (Cámara de Representantes) hay notables diferencias; tantas que bien puede decirse que las coincidencias son meramente accidentales; prácticamente, y llevando la comparación al extremo, coinciden sólo en ser un órgano unipersonal; en todo lo demás, las diferencias son notables.

El modelo paradigmático, el speaker de la Cámara de los Comunes, ha mantenido sustancialmente sus viejas características, soportando las evidentes mutaciones experimentadas por el parlamentarismo británico.

Los trazos dibujados por Bentham siguen teniendo esa permanencia solamente alcanzable por la peculiar forma de existencia política de las instituciones británicas. "Un presidente único, permanente -dice Bentham-, siempre subordinado a la asamblea, que no ejerce otras funciones que las de su oficio, elegido sólo por ella, removible sólo por ella" (43); Único, dice Bentham, porque si hay más de dos estaremos ante una mini-asamblea con los consiguientes retrasos; permanente, porque así se consigue experiencia y un gran ascendiente sobre la cámara (44); el speaker es, de esta forma, juez y agente; juez entre los individuos que componen la asamblea; agente como director de la misma y su representante en el exterior (45).

La formación de las instituciones, el papel de la costumbre y de las convenciones han ido construyendo la figura del speaker hasta convertirla en un elemento "cuasi religioso" (Jefferson), y además exportable -aunque sin las especiales características que definen al inglés- a un total de 26 países, que confieren a sus cámaras con presidencias unipersonales (46).

Si las diferencias entre el speaker inglés y los otros speakers son notables, merece una especial atención el caso del speaker de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, no sólo por contraste con el británico, sino -lo que es más de destacar- con el resto de los presidentes de cualquier Cámara parlamentaria y ello a pesar de la aproximación experimentada por esta institución, desde los años treinta, y sea cual fuere el régimen político; el proceso de racionalización del parlamentarismo ha efectuado una homogeneización de base en el rol de las Presidencias respecto de las Cámaras y de los Ejecutivos.

A pesar de lo apuntado, el speaker americano mantiene cotas no igualadas de partidismo, de ausencia de neutralidad, y de dirigismo político, aspectos éstos que le convierten aún hoy, y a pesar de las sucesivas reformas, en una institución tan singular -en las antípodas- como su antecesor el speaker de los Comunes (47). El speaker de la Cámara de Representantes viene a cubrir, como tantas veces se ha dicho, la ausencia de Primer Ministro en un régimen de formal separación de poderes; su operatividad partidista y su capacidad de iniciativa sólo puede ser comparada a la de un Jefe de Gobierno en régimen parlamentario (48).

Algunos autores españoles han establecido comparaciones entre la presidencia del tipo Speaker y el Presidente de las Cortes Orgánicas por la concentración de poder puesto en sus manos. Juan Gas cón Hernández, en su Comentario sobre la Presidencia de las Cortes en su Reglamento de 1943, dice que "el Presidente es, pues, el único director de la labor de las Cortes, salvo la necesaria vincula ción con el Gobierno (...), y este primer rasgo característico de la Presidencia le asimila claramente a la figura del speaker inglés", aunque más adelante haga la ineludible matización de que "no se nos oculta las profundas diferencias que les separan, dado el carácter heteronómico del Presidente español y su papel de Je fe con respecto a la Cámara; mientras que (por ejemplo) la perma nencia del speaker se traduce no en la posición de Jefe, sino en la de árbitro" (49). Para el profesor Fraga, "nuestras Cortes (Orgánicas) se inscriben, sin duda alguna, dentro del Grupo de Presidencia fuerte (50), y para el profesor Fraile "la Presiden cia de las Cortes (Orgánicas), por su significación constitucio nal está configurada como una presidencia unipersonal y muy fuer te, y esto explicará la ausencia de significado funcional de ins tituciones como la Mesa..." (51). Esta tendencia a la Presiden cia fuerte, que como apuntara Pérez Serrano fue frecuente entre nosotros, queda de nuevo subrayada en el Reglamento provisional de 1977 y de forma también manifiesta en la propia Constitución que ofrece al Presidente un lugar muy destacado política y consti tucionalmente (52).

Por contraposición al modelo de Presidencia unipersonal (speaker), las Presidencias colegiadas tuvieron su origen y su mayor desarrollo con la Revolución francesa, siendo de hecho una respuesta no sólo a las presidencias del absolutismo sino un rechazo a todo poder personal susceptible de derivar en despótico. Ruini apunta que este modelo, que denomina Presidencia, surge en los países latinos y aunque institucional es también personal, de forma que la dirección colegiada en determinados momentos, deviene personal en otros, según la materia, el momento procedimental y la gravedad del asunto; la dirección pues será de la Mesa (Presidente, vicepresidentes y secretarios) y de forma particular del Presidente y los vicepresidentes. Hay, pues, una dirección colegiada de la que cabe destacar una figura -no omnipotente- que es el Presidente (53). Esta corriente, de difícil materialización en la práctica, da lugar a una dialéctica entre Presidente y Mesa de la que surge una atemperación en el ejercicio de la dirección política y que tiene como consecuencia un Gobierno compartido en el que la Cámara se reserva (por la soberanía del Pleno) la última palabra según la gravedad de los asuntos.

Este es el principio general del modelo, que por su propia fluidez debe ser matizado con la casuística de cada una de las experiencias concretas, pero que la evolución de los acontecimientos ha enmendado en buena medida, concediendo a los Presidentes poderes, capacidades y atribuciones que no poseían con anterioridad a la Primera Guerra Mundial. Esta reforma tendente a una cierta "presidencialización" de la vida parlamentaria (más fuerte en la 1ª República y en nuestro Reglamento Provisional que en Italia tras la Reforma de 1971) arrancará del período de entreguerras y vendrá a apoyar, también en los Parlamentos, el fortalecimiento de los Ejecutivos como consecuencia del movimiento de racionalización del régimen parlamentario. El disenso provocado por las alteraciones sustanciales de la sociedad industrializada en período de tránsito, la presencia generalizada de fuerzas políticas obreras, la alteración en la estabilidad del imperialismo, etc., provocará la ruptura de la homogeneidad social y política de los par

lamentos (triunfo definitivo del sufragio universal) dando lugar a lo que el profesor Fraga califica diciendo que "es curiosa la coincidencia de fechas en casi todas las Asambleas del mundo. Por estas fechas tiene lugar un auge considerable del obstruccionismo, una disminución de la disciplina y de las buenas maneras y el correspondiente refuerzo de los reglamentos" (54), y de las presidencias.

De esta forma, lo que en principio constituye un tipo de Presidencia orgánicamente diferente del modelo de speaker, viene definitivamente, tras la segunda Guerra Mundial, a aproximarse a éste, aunque sólo parcialmente ya que su incardinación en un colegio como la Mesa y la creciente implantación de otro órgano como la Conferencia de Presidentes (o Junta de Portavoces) la mantendrán en el marco de una dirección colegiada aunque se prime en distinto grado la actuación presidencial (ver nota 40 de este capítulo).

15h

3. NOTAS

- (1) Etienne DUMONT (de Genève, Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées Législatives, Paris, 1951, (Nouvelle édition conforme au manuscrit, publiée avec une Introduction et des Notes par J. Bénétruy), pág. 47, y en especial el párrafo que transcribimos por su significación y plasticidad : "Cuando yo entré en la sala de los Estados Generales, no había ni objeto de deliberación ni orden alguno. Los diputados no se conocían unos a otros; aunque aprendían a conocerse gradualmente; se situaban por todas partes, habían escogido a los viejos para presidir; pasaban el día esperando, debatiendo sobre pequeños incidentes, escuchando las noticias sobre acontecimientos públicos, y los diputados de provincias aprendiendo a conocer Versalles. La sala estaba continuamente inundada de visitantes, de curiosos, que se paseaban por todas partes, y se situaban en el mismo recinto destinado a los diputados, sin ninguna preocupación por parte de éstos, sin ninguna reclamación de su privilegio. Es verdad que, como no estaban constituidos, se miraban más bien como formando parte de un club que de un cuerpo político".
- (2) Véase Charles BENOIST, Prefacio, en la obra de MOREAU-DELEPECH, Les Reglements des Assemblées Legislatives, Paris, 1906, pág. 22.
- (3) Constitución de 1791; republicana de 1793; directorial de 1795 (Año III); Consular de 1799 (Año VIII); Senado-consulato de 1802, e Imperial de 1804.
- (4) Como refieren DUMONT (de Genève) y el propio BENOIST, cuando Mirabeau presenta a la Asamblea la traducción preparada por BENTHAM de las prácticas y convenciones de la Cámara de los Comunes, la respuesta que se le da es "Nosotros no somos ingleses y no tenemos ninguna necesidad de los ingleses"; vid BENOIST, en op. cit., pág. 14, y DUMONT, op. cit., pág. 108.
- (5) Ch. BENOIST, in loc. cit., pág. 33; relata cómo E. PIERRE -consumado coleccionista de reglamentos de todo tipo- al adquirir en los quioscos del Sena un bello ejemplar de reglamento de una Logia masónica (aproximadamente de 1780) "no se sorprende de encontrar, al pie de la letra, las principales disposiciones del reglamento de la Constituyente".
- (6) Jefferson, refiriéndose al Senado americano compila como norma -de su tiempo- que "En el Senado el presidente pro-tempore, en ausencia del vice-presidente, es propuesto y electo por suerte". Este procedimiento inexistente en otros parlamentos queda recogido en el Manual como específicamente del Senado americano, y por consiguiente sin conexión alguna con sus preceptores las cámaras de Inglaterra (que sólo de forma subsidiaria forman parte del derecho parlamentario de la Unión, cuando la Constitución o las dispo-

siciones del Senado ofrecen lagunas que es preciso cubrir). Jefferson, Manual de práctica parlamentaria, La Habana, 1943, pág. 48. Edición que reproduce la versión castellana de Valera de 1826, año de la muerte de Jefferson.

- (7) Confr. Parlements (ed. preparada por V. HERMAN y Fr. MENDEL), Unión Interparlamentaria, 1977, pág. 300 y sigs.
Para España vid. Reglamento de 1834, arts. 29 y 30; Constitución de 1837, art. 31; Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1942 por la que se crean las Cortes españolas, art. 72.
- (8) Si de 1942 a 1977 están plenamente vigentes los principios informadores de la llamada democracia orgánica, es cierto que la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 (publicada en el BOE el día siguiente), aun considerándose por una parte de los especialistas como la Octava Ley Fundamental del Régimen (Lucas Verdú) por ser una prolongación formal de las anteriores Leyes Fundamentales, es también el principio de discontinuidad material con la Ley de Cortes de 1942 y por tanto, por su articulado y por su politicidad es, como pudo comprobarse a posteriori, la apertura de un proceso constituyente regulado en el grado y en el tiempo por las fuerzas más dinámicas del régimen anterior en conjunción con los sectores más pragmáticos de la oposición al franquismo. Por ello, aun manteniendo el Jefe del Estado la atribución de nombrar al Presidente de las Cortes (bica merales desde la LRP), éstas eligen en cada uno de sus Cuēpos (Congreso y Senado) sus propios Presidentes, reservandō al Presidente de las Cortes para la presidencia de las Sesiones conjuntas, para la presidencia de órganos mixtos y sin duda para la influencia moral que su alta posición arbitral le confiere. Es decir, influencia de reserva en la que el ascendiente de su nombramiento podría dejarse sentir.
- (9) Juan GASCON HERNANDEZ, Caracteres y funciones, en la Presidencia de las Cortes, pág. 146.
- (10) J. GASCON HERNANDEZ, art. cit., pág. 145
- (11) Aunque por razón de su origen, el Presidente puede ser removido por el Jefe del Estado (Art. 7-III-c de la Ley de Cortes) o por incapacidad (suponemos que también la política) decidida por las Cortes en los términos del Art. 7-III-d.
- (12) Nicolás PEREZ SERRANO, Naturaleza del Reglamento Parlamentario, Revista de Estudios Políticos, nº 105, 1959, pág. 113 y nota.
- (13) Las Cortes, en relación con el Presidente, quedan notablemente disminuidas. Gascón afirma que "el Presidente es la personificación de las Cortes en relación con los componentes de las mismas (...). Ante el Pleno, ante las Comisio-

nes, él es la representación de las Cortes y sólo por boca de él puede decirse en rigor de verdad que hablan las Cortes, pues antes de que se pronuncie tan sólo existirá el parecer de la Ponencia, de la Comisión o de cualquier otro órgano de las Cortes, incluso el mismo Pleno no es en definitiva sino un órgano de las Cortes, y sólo cuando el Presidente proclama los acuerdos del Pleno es propiamente cuando han hablado las Cortes". J. GASCON HERNANDEZ, art. cit., pág. 152.

- (14) José GARCIA HERNANDEZ, El nuevo Reglamento de las Cortes Españolas (Ley de Reglamento de 26 de diciembre de 1957), en Documentación Administrativa, nº 2, 1958, pág. 37.
- (15) Manuel Ma FRAILE CLIVILLES, en La España de los 70 (bajo la dirección de Manuel FRAGA IRIBARNE), volumen III, Tomo I, pág. 1125. Puede verse del mismo autor su Comentario al Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973, págs. 214 y 272.
- (16) Nicolás PEREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político, Madrid, pág. 776.
- (17) Comentando la potestad interpretadora del Presidente respecto del Reglamento y sobre todo la posibilidad de apelación de la Cámara ante interpretaciones que provoquen disenso en el seno de la misma, el profesor FRAGA apunta que "el Reglamento (de 1957) no prevé tal posibilidad pero que tampoco la excluye; afirma que en la línea de la reforma estaría una práctica que fuese dando, en los casos dudosos, una intervención progresivamente más amplia de la Comisión Permanente". Manuel FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas, Madrid, 1959, pág. 54. Sin embargo, esta facultad interpretativa, y lo que es más radical, la de cubrir él solo las lagunas -pasando por encima incluso del conjunto de la cámara- se verá incluida en el Reglamento Provisional del Congreso, de 1977, como tendremos ocasión de analizar más adelante.
- (18) ver Erskine MAY, Traité des Lois, privileges, procedures et usages du Parlement, (Ed. francesa de Paris, 1909), tomo Primero, págs. 202 a 205, especialmente esta última y la nota 1.
- (19) Erskine MAY, op. cit., pág. 203.
- (20) Naturalmente, a diferencia de la Cámara de los Lores, en el Senado norteamericano opera el juego de los dos partidos y por consiguiente podemos suponer dos hipótesis: la primera, que el Presidente pro-témpore elegido sea del mismo partido del vicepresidente porque la mayoría del Senado también lo es; en este caso no se plantea ninguna dificultad. Otro supuesto más complejo sería dado el caso de que la mayoría del Senado fuera del partido contrario al del Ejecu-

tivo; en ese supuesto, y dada la importancia del papel fiscalizador y político de la cámara federal, es razonable pensar que el vicepresidente se haría cargo de la Presidencia de las sesiones, al menos de aquellas en que la política del Ejecutivo necesita la ratificación o el apoyo del Senado, para lo cual aún es muy importante (porque sus facultades siguen siendo grandes) la labor del Presidente de la Cámara.

- (21) Constitución Española, art. 72.2 y art. 74.1 (ejercicio de las competencias no legislativas del Título II atribuidas expresamente a las Cortes Generales).
- (22) Véase E. PIERRE, Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire, Paris, 1919 (5ª edición), Tomo 1, pág. 35, nº 21 y Tomo 2, pág. 455, nº 420.
- (23) Véase la reseña de Henry NEZARD al libro de RIPERT (La Présidence des Assemblées politiques, Paris, Arthur Rousseau, 1908) en la Revue de Droit Publique, 1909, págs. 373 a 378; en dicha reseña Nezard califica de mal método el seguido por Ripert, ya que resulta preferible un estudio de las funciones del Presidente por encima de la cronología e incluso del sistema de acceso ya que la función puede desplazar el carácter apriorístico de tal o cual Presidente (pág. 374). A pesar de esta opinión negativa -que él matizará reconociendo los valores y la riqueza empírica del libro, dentro de la ya clásica cortesía académica- lo cierto es, en nuestra opinión, que el libro aporta desde la doble perspectiva de la cronología histórica (francesa especialmente) y el método para la formación del Órgano, un arsenal de datos y experiencias -anécdotas muchas veces- que con el paso del tiempo adquieren su verdadera dimensión: contribuir al enriquecimiento de la historia parlamentaria, de las prácticas parlamentarias, de la lenta y progresiva formación de los usos y de los órganos, y, en último término, del Derecho parlamentario, no sólo de un país, sino de un conjunto cada vez más amplio que por ósmosis llegan a influenciarse hasta producir el intercambio de instituciones y modelos. En este sentido y no ciertamente en el conceptual tienen valor documental hoy las 511 páginas del libro de Henry Ripert.

Nezard, tras matizar sus duras expresiones de principio, mantiene su criterio diciendo: "Yo no puedo, sin embargo, dejar de afirmar mis preferencias por un método más dogmático: hubiera sido posible, creo yo, hacer un estudio de la función presidencial en sí, de las diversas misiones a que puede ser llamada siguiendo las Constituciones y los modos de Gobierno: agente del Ejecutivo en los países con principio monárquico o Gobierno personal; rol esencialmente político de jefe de partido en los países con separación absoluta de poderes; rol de árbitro de partidos adversos y

de simple director de los debates en los países de colaboración de poderes o de régimen parlamentario" (pág. 376).

- (24) POUDRA-PIERRE, Traité pratique de Droit Parlementaire, Versailles - Paris, 1878, nº 814, pág. 427. (Ver también PIERRE, Tratado ..., ed. citada, nº 419.
- (25) Henry NEZARD, reseña citada, pág. 373
- (26) Véase para el Presidente (Speaker) de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos : COQUET, Etienne, La Présidence de la Chambre des Représentants des Etats-Unis et ses modifications recentes, en Revue de Droit Public, 1912, pág. 201.
- (27) Véase, entre otros, U. GALEOTTI, Principii regolatori delle Assamblée, Torino, 1900, Pág. 41.
- (28) La evolución del Régimen británico ha convertido este acto en pura formalidad ritual. El Speaker de los Comunes siempre es confirmado. Sólo en cuatro ocasiones no ha habido confirmación : durante la Guerra Civil, en el momento de la Restauración de 1660, en la reunión del Parlamento Convención de 1688 y por la incapacidad de Jorge III en 1789; solo una vez se ha producido el rechazo explícito de la Corona, en el caso de Edward Seymour en 1678. Ver Erskine MAY, op. cit., pág. 169.
- (29) Erskine MAY aduce, en defensa de su posición contraria a la intervención del Ministerio, el caso de Mr. Pitt queriendo proponer un candidato a Speaker, a lo que Mr. Hatsell adjugó : "Yo creo que la elección del speaker no debería hacerse sobre la moción del ministro. Si así fuere podría hacerse un uso malicioso de esto y hacer aparecer al Speaker como el amigo del ministro más que como el elegido de la Cámara". E. MAY, op. cit., pág. 165.
- (30) Vid en DUGUIT, L., Traité de Droit Constitutionnel, (Tomo IV), Paris, 1924, pág. 259.
- (31) Vid en U. GALEOTTI, Principii regolatori delle Assamblée, Torino, 1900, págs. 37 a 40.
- (32) E. PIERRE, op. cit., Tomo II, pág. 452 y sigs. (nº 417 y sigs).
- (33) Jacques SOUBEYROL, Le Président de L'Assemblée Nationale, en Revue de Droit Publique, nº LXXII, 1956, pág. 528. Loubeyrol recoge la opinión de Pollet, quien aduce que la publicidad en la elección del Presidente le convierte en "el hombre de toda la Cámara y no en un hombre de partido" (Pollet, La Présidence des Chambres Françaises, Thèse, Poitiers, 1908, pág. 92). Ciertamente el automatismo entre

elección secreta y hombre de toda la Cámara requiere, como ya hemos dicho, ciertas precisiones que haremos en el apartado siguiente.

- (34) Véase ESMEIN, A., Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé, (octava ed. revisada por H. NEZARD), Tomo II, 1928, pag. 401.
- (35) Véase J. BARTHELEMY et P. DUEZ, Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1933, pag. 526.
- (36) La media de tiempo en el sillón presidencial se calcula en diez años. Es tradición -rota en alguna ocasión por el Partido Laborista- que se presente contrincante en el distrito del Speaker, de forma que su reelección automática le supone también la permanencia en el sitio de la Cámara.
- (37) Vid. Etienne COQUET, La Présidence de la Chambre des Représentants des Etats-Unis et ses modifications recentes, en Revue de Droit Public, 1912, pag. 201.
- (38) Vid, entre otros y aparte de los respectivos Reglamentos : DAUDET, Y., La Présidence des Assemblées Parlementaires Françaises, Paris, PUF, 1965, págs. 11-15.
Para la Historia parlamentaria, PIERRE, op. cit., Tomo II, págs. 451 a 467.
En Italia, para el Estatuto Albertino, U. GALEOTTI, Principii regolatori delle Assamblee, Torino, 1900, págs. 37 a 41.
En la actualidad puede consultarse a TOSI, Diritto Parlamentare, Milano, 1974, págs. 123 a 126; o LONGI, Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare, Milano, 1978, págs. 81 y sig., especialmente pag. 87.
- (39) MICELI, Diritto Costituzionale, 2ª edic., pag. 759-763.
- (40) Observa TOSI que es singular cómo se eleva el quorum requerido para la elección del Presidente de la Cámara, al tiempo que se le rebajan (deprecian) sus funciones con la potenciación de la dirección colegiada de la Conferencia de Presidentes, justo al contrario de lo que sucede con el Presidente del Senado cuyo quorum de elección es bajo y, por el contrario, sus funciones están acrecentadas respecto de las del Presidente de la Cámara de los Diputados. TOSI, Diritto Parlamentare, Milano, 1974, pag. 131, nota 1.
- (41) Vid. LONGI, Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare, Milano, 1978, pag. 87.
- (42) Nicolás PEREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1977, pag. 776 (nº 555).
- (43) Jeremy BENTHAM, Oeuvres, Tomo 1, pag. 394, (Edición traducida por P.E.L. Dumont y B. Laroche; es reimpresión de la edición de Bruselas de 1829, Darmstadt, 1969).

- (44) La permanencia se procura también nombrándole suplentes para evitar colapsos con su ausencia (aunque los traductores, apoyados en la opinión de los Comunes, a los que consultan, coinciden en que la figura del suplente no es del agrado de la Cámara). El profesor FRAGA IRIBARNE señala que "a pesar de la tradicional buena salud de Mr. Speaker (que de 1547 a 1853 sólo ha faltado veintinueve veces a la presidencia por razones de enfermedad), se ha creído conveniente prever su sustitución. Por ello en 1855 se autorizó al Chairman of ways and Means, y desde 1902 al Deputy Chairman, a actuar como Deputy Speaker, o sea como vicepresidente que sustituye al Speaker". M. FRAGA, El Parlamento británico, Madrid, 1961, pág. 221.
- (45) Y ese es precisamente el origen de su denominación : Speaker, orador. El que en nombre de los Comunes se dirige a la Corona.
- (46) Lo que no significa que sean en todo comparables al Speaker británico; la unipersonalidad le aproxima; su autoridad deberá ser grande y su fuerza en la Cámara y en el contexto del Régimen político también, pero les diferenciará sin duda su respectivo papel frente a la Constitución; el Speaker de los Comunes incide directamente, con sus actos, en la Constitución británica (entre otras formas en las Convenciones parlamentarias y en su Reglamento-costumbres, que son parte integrante de la Constitución) mientras que los Speaker's de los otros 25 países tienen como límites sus Constituciones escritas y sus propios Reglamentos.
- Para ver la notable diferencia entre estos presidentes unipersonales, véase Les Parlements dans le monde, (Union Interparlementaire), 1977, págs. 300 y sig.
- (47) Para la reforma de 1911, tras la revuelta de los "insurgentes" y la caída de los "zares" puede verse, entre otros, el artículo de Etienne COQUET, La Présidence de la Chambre des Représentants des Etats-Unis et ses modifications recentes, en la Revue de Droit Publique, 1912, pág. 201 y sigs. Para la reforma de 1946, entre nosotros, el libro de M. FRAGA, La Reforma del Congreso de los Estados Unidos, Madrid, 1951, en especial págs. 195 y sigs., y 324 y sigs. (por lo que hace al rol presidencial).
- (48) Vid, BUSNELL HART, The Speaker as Premier y el comentario que sobre este libro hace BARDE en la Revue de Droit Public, 1894, tomo II, págs. 544 y ss.
- (49) Juan GASCON HERNANDEZ, Caracteres y Funciones de la Presidencia de las Cortes, en R.E.A., año , nº , págs. 145 y 149.

- (50) M. FRAGA, El Reglamento de las Cortes Españolas, pág. 75
- (51) M. FRAILE CLIVILLES, Las Cortes Españolas, en La España de los 70 (M. Fraga Ed.), Madrid 1974, Volumen III, Tomo I, pág. 1125.
- (52) Vid. N. PEREZ SERRANO, Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, R.E.P., 1959, nº 105, pág. 112 (nota), y E. RECODER DE CASSO, en su comentario al art. 72 de la Constitución española de 1978, en Comentarios a la Constitución (Ed. del prof. GARRIDO FALLA), Madrid, 1980, pág. 774.
- (53) RUINI, M., La funzione legislativa, Milán, 1953, pág. 117; véase también MICELI, Diritto Costituzionale, 2ª ed., págs. 759 y 760.
- (54) M. FRAGA, La reforma del Congreso de los Estados Unidos, pág. 60, nota 45.

0163

CAPITULO 5°

EL PRESIDENTE (II) : CARACTER, ATRIBUCIONES Y PODERES

1. CARACTER, ATRIBUCIONES Y PODERES

A. CARACTER

- a. Un Presidente Unico
- b. Un Presidente Permanente
- c. Un Presidente Imparcial

B. ATRIBUCIONES Y PODERES

2. SIGNIFICACION POLITICA DEL PRESIDENTE EN EL CONTEXTO DEL REGIMEN POLITICO.

3. LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL CONGRESO EN ESTE PUNTO

4. CONTENIDOS DEL ARTICULADO Y SIGNIFICACION DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO EN EL REGIMEN POLITICO ESPAÑOL. REFERENCIAS AL PRESIDENTE DEL SENADO.

5. NOTAS

EL PRESIDENTE (2) :CARACTER, ATRIBUCIONES Y PODERES DE LA PRESIDENCIA

Tras las consideraciones anteriores abordaremos ahora el carácter de la Presidencia parlamentaria en relación al conjunto de la Cámara y al resto de las Instituciones del Estado, así como las atribuciones de que está investida y los poderes que posee para el ejercicio de su función.

A. CARACTERa. Un Presidente UNICO

Que dote a la dirección de los debates de la unidad de criterios necesaria para que discurran por cauces cognoscibles a priori, como corresponde a un Organó que adecua su actividad a normas estables, bien por ser reglamentadas o bien por haberse establecido mediante convenciones, dando lugar a una verdadera jurisprudencia parlamentaria, es decir a la estabilidad procesal que garantiza la participación, ajustada a derecho, de mayorías y minorías, evitando por una parte la arbitrariedad y el abuso de poder, y, por otra, el cambio inexplicable en los criterios de dirección.

Esta unidad de quien tiene que ser -a juicio de Bentham- juez entre individuos de la Cámara y agente de la misma como su director y representante, queda circunscrita a la dirección de los debates, en los que un colectivo debería buscar -en cada momento- los acuerdos necesarios para una dirección de los mismos, objetivo no siempre viable y que con facilidad ofrecería interpretaciones varias, dando lugar a la indeseada inestabilidad jurisprudencial. La unidad, y por tanto la necesidad de un Presidente no se ha puesto en duda, ni por la práctica parlamentaria (que lo avala) ni por la doctrina que, desde Bentham, ha respetado y aceptado la necesidad de su existencia (1).

Obsérvese que la unidad en la dirección de los debates (y es preciso subrayarlo) se circunscribe sólo a ese cometido y a las consecuencias del mismo. De aquí cabe entonces sacar algunas conclusiones si se contrasta el principio informador de la unipersonalidad con los cometidos y atribuciones que el decurso de la historia constitucional le ha venido otorgando.

Resulta inseparable el concepto de Presidente único señalado por Bentham del resto de los caracteres o improntas de que este mismo autor le reviste. Así vemos que en efecto, tras subrayar la unipersonalidad, manifiesta que estará "siempre subordinado a la Asamblea", cuerpo soberano que ni puede ni debe ser suplantado por ningún órgano emanado de ella y menos aún por una persona. Visto desde esta doble dimensión, el encumbramiento presidencial lo es sólo a los efectos de producir el arbitraje y la moderación de los debates, dirimir -como juez- los conflictos entre los individuos que integran la Cámara y representar a ésta (en una formulación coincidente con un mandato imperativo y por lo tanto como un comisionado) en el exterior. El Presidente no debe suplantar a la Cámara y para ello debe estar subordinado a la Asamblea, pero para que esta subordinación no le conduzca al servilismo respecto de la mayoría (caso del speaker USA) será preciso, como ha establecido el Reglamento de la Cámara en Italia, cualificar su elección elevando el quorum de forma que sea precisa para su elección el concurso de sectores de las minorías no gubernamentales.

El concepto de unidad presidencial que nos ofrece Bentham dista mucho del que encontramos hoy, pues, apoyándose en aquél, el de hoy se ve rodeado de unos poderes "personales" que le sitúan en ocasiones muy por encima de la propia Cámara, dando lugar a una desnaturalización del principio en que pretende fundarse. Si en Bentham el órgano soberano es el Parlamento, el Pleno, hoy, en ocasiones, para ciertos supuestos y en algunos Parlamentos, el Soberano -por reducción- es el Presidente : Así sucede, como veremos más adelante, en los casos de suplir las lagunas reglamentarias, de conceder "personalmente" los suplicatorios, de crear y dotar comisiones, etc.

Por tanto puede concluirse con la afirmación de que la unidad presidencial, necesaria para la dirección de los debates, no lo es en igual medida para otras funciones en que por la importancia de las determinaciones que deben adoptarse hay que tener el concurso de la Cámara o de órganos en que se vean representadas la totalidad de las corrientes presentes. El Presidente no puede acumular atribuciones y poderes que conduzcan a la suplantación de lo que debe ser competencia de la propia Cámara. Esta situación, que se produjo hasta 1911 en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (y pese a las reformas habidas aún hoy se da en alguna medida) hizo que en dicho país la Cámara no fuera dueña de sí misma, quedando sometida al despotismo del Speaker; éste, a través de su enorme capacidad para congelar los proyectos de ley, vino a constituirse en genuino zar de la Cámara frente al cual nada podían los representantes de la oposición y no mucho más los de su propio partido (2).

Este inmenso poder, sólo comprensible -como ya hemos comentado- por el hecho de cumplir el Speaker el papel del primer ministro inexistente en régimen presidencial, contrasta notablemente con el parlamentarismo europeo y muy en especial con el del Continente.

b. Un Presidente PERMANENTE

En este aspecto, segundo de los subrayados por Bentham, hay que distinguir dos grandes corrientes de principio y la consolidación generalizada de una de ellas.

El criterio manifestado por Sieyès, que viene a representar la inquietud revolucionaria frente a las formas del Antiguo Régimen, es el de presidencias extremadamente breves como una de las formas de lograr su independencia del Ejecutivo y evitar un ascendiente peligroso sobre la Cámara. Este principio, tan revolucionario como el del sufragio público, va a llegar hasta nuestras primeras Cortes liberales que establecerán la presidencia mensual (3) sin llegar, por tanto, a la radical proposición de Sieyès de presidentes semanales (4).

En todo caso hay que anotar -como lo hace Charles Benoist- que, aunque por medios opuestos, tanto Bentham como Sieyès pretenden el mismo objetivo, Presidentes independientes que arbitren y moderen la actividad de los parlamentarios.

La corriente que se ha impuesto definitivamente es la de constituir presidencias permanentes de duración variable y en todo caso reelegibles sin limitaciones. Tanto las presidencias anuales como las de legislativa vienen a coincidir en el hecho más común que es el de su reelección por tanto tiempo como se mantenga la mayoría que los lleva al cargo, y en algún caso aun cambiando ésta, como sucede en la Cámara de los Comunes.

Las argumentaciones contra Sieyès han surgido con frecuencia avalando las presidencias estables; así, Pandra y Pierre mantienen que "para que un Presidente posea la influencia necesaria para el ejercicio de sus altas funciones, importa mucho que no sea sometido demasiado frecuentemente a reelección" (5); las presidencias estables dan autoridad real al Presidente y ofrecen garantía y seguridad en las formas a los diputados (6). De otra parte cabe señalar cómo esta permanencia, ganada por la práctica parlamentaria frente a los primeros pasos -siempre balbucientes- de las cámaras revolucionarias, ha adquirido su máxima expresión en la formulación en Inglaterra con las Actas 2 y 3 de Guillermo IV y las Actas 9 y 10 de la reina Victoria por las que el Speaker de los Comunes permanece tras la disolución de la Cámara y hasta el nombramiento de un nuevo Speaker en el Parlamento recién elegido; durante el interim, el Speaker lo es sólo a ciertos efectos; entre nosotros, además de ser la Presidencia de Legislatura, el Presidente permanece tras la disolución por ser Presidente nato de la Diputación Permanente, no sólo a ciertos efectos sino a todos, ya que dicha Diputación hace las veces de la Cámara disuelta, quedando en todo caso tan limitada como lo pueda estar el propio Presidente del Gobierno (7).

La evolución experimentada queda pues perfectamente definida por la consagración de la presidencia permanente, defendida por Du

guit y por Esmein en términos casi literales al considerar que la duración extremadamente breve de su mandato no permite al Presidente adquirir una autoridad real (8), muy a pesar de la corriente preponderante en la Francia de su tiempo, III República, de crítica a la reelección indefinida sobre la base de que esta práctica hace al Presidente una figura demasiado considerable. Y es posible que esta observación tan suspicaz como propia del parlamentarismo republicano francés no estuviera exenta de fundamento si nos atenemos a la realidad actual de los Presidentes; frente a esta postura adquieren un relieve considerable, por su funcionalismo, los argumentos de Bentham en favor de la estabilidad presidencial "no sólo para evitar las molestias de múltiples elecciones, sino sobre todo por el bien de su oficio. Permanente, tendrá más experiencia, conocerá mejor la Asamblea, estará más al corriente de los asuntos, y se sentirá más interesado por conducirlos bien que un Presidente pasajero" (9).

c. Un Presidente IMPARCIAL

El logro de la IMPARCIALIDAD presidencial ha sido uno de los aspectos más debatidos y controvertidos de cuantos pueden concebirse como atributos esenciales a la función. Este debate, plasmado en la práctica por los intereses de las fuerzas políticas parlamentarias, y en la teoría por el Derecho Constitucional, no ha encontrado una solución definitiva, adecuándose tantas salidas al problema como necesidades experimentan en cada momento los Regímenes políticos. El Presidente, como órgano de relevancia constitucional, se sitúa en un punto de inflexión permanentemente fluctuante en función de preceptos constitucionales (caracterización del Régimen político), de resultados electorales (prima electoral a la minoría más fuerte), de la estabilidad o crisis entre Gobierno y Cámaras, etc. El Presidente se convierte así en un instrumento significativo de la estructura política del sistema y es cauce valioso para la evaluación del consenso (o disenso) que la sociedad proyecta en las Instituciones, y de la forma en que éstas se relacionan entre sí.

La historia de las Asambleas políticas ha construido tres grandes modelos de Presidencia que se adecuan a los distintos momentos experimentados por la evolución del Estado y sus correspondientes formas políticas; a su significación política le dedicamos el apartado 4 de este capítulo. Ahora veamos, en sí mismos, los tres tipos de presidencias que pueden darse si tomamos como instrumento de análisis la consideración del Presidente como un órgano imparcial.

La defensa de un Presidente neutral, más técnico que político, ha tenido su base natural en el Régimen parlamentario, donde la cuidada arquitectura constitucional fundada en el sistema de distinción de poderes con capacidad de acción recíproca ha requerido la presencia de un moderador en la dialéctica mayoría-minoría, Gobierno-Oposición. Este Presidente, al que Bentham impide ser juez y parte (10) deberá limitar su actuación a dirigir los debates con escrupulosa neutralidad, haciendo abstracción de sus preferencias políticas y evitando inducir a la Cámara con sus particulares opiniones.

Desde este punto de vista, el Presidente, llevado al sitial por la mayoría, lo es de toda la Cámara desde el momento de su elección y constituyéndose desde ese momento en órgano judicial y tutelar de los derechos de los parlamentarios, de la mayoría y de la minoría (11).

Estas razones hacen que se haga especial hincapié en la necesaria neutralidad y que ésta se materialice en la obligada independencia presidencial respecto de su partido y en la no alineación del Presidente respecto de opciones políticas o legislativas (12) por que el Presidente lo es de toda la Cámara; y la forma más clara de no alineación presidencial es, como se ha puesto sobradamente de manifiesto, que el Presidente no vote. Ciertamente, como parlamentario tiene el derecho al voto, pero también, en beneficio de su alta magistratura moral, tiene el derecho a abstenerse; para lograr la aquiescencia de sus decisiones es preciso su total imparcialidad y ésta se consigue, entre otras formas, sin que

ejerza su derecho al voto, a tomar parte en los debates y no utilizando -cuando lo tiene- el voto preponderante (13).

La práctica sin embargo es varia. Como regla general, cuando el Presidente desea tomar parte en los debates debe hacerlo desde los escaños, abandonando la Presidencia hasta que se haya votado o resuelto el objeto de debate que le llevó a participar.

Frente a la defensa, apasionada a veces, que hacen de la imparcialidad los autores citados, contrasta la posición abiertamente partidista del Speaker de la Cámara en los Estados Unidos e incluso -aun sin llegar a sus extremos- de la Presidencia de Gambetta, en Francia, o la de la Cámara italiana en los años de 1850-52 (14). Esta concepción del Presidente como líder político, como órgano al servicio de los intereses de la mayoría gubernamental es el resultado, como ya hemos comentado, de la estructura constitucional del régimen presidencial americano, y en los otros dos citados, de la inestabilidad política francesa y la posición del Ejecutivo en la Italia del Estatuto en esos años. Si hacemos excepción de los supuestos francés e italiano mencionados (porque son dos momentos en su propia historia parlamentaria), la auténtica expresión de Presidencia hiperpolitizada y abiertamente partidista la constituye el caso americano, ejemplo que no se ha repetido en las mismas proporciones en ningún otro país ni cámara alguna.

Esta presidencia, ciertamente atípica en el conjunto del Derecho Parlamentario, tiene distintas fases que vendrán marcadas por las reformas de 1911 y 1946 pero que, tras las cuales, se mantiene como una presidencia fuerte, altamente politizada en beneficio de la mayoría respecto de la que sigue ejerciendo el papel de líder.

Hasta 1911, puede decirse que la Cámara es lo que el Presidente quiere que sea. Su poder absoluto, sólo comparable al de los "zarres", no encuentra límites. El nombra a los presidentes de las Comisiones y muy en especial al de la Comisión de Reglamento junto con la cual formará un tandem indestructible (si la mayoría no se subleva). El designa a los miembros de las Comisiones según sus conveniencias políticas, conservando siempre la mayoría. El

determina quién habla y quién no, pudiendo condenar al ostracismo (al negarle el "reconocimiento") a cualquier representante de la oposición o de su propio partido, a los que siempre pedirá de antemano el sentido de su posible intervención. El conduce el procedimiento legislativo, impulsando o condenando a muerte los proyectos, con el auxilio de la Comisión de Reglamento que, por las specials orders puede obligar a la Cámara a debatir un proyecto concreto, y no otro. Por el procedimiento de las cuestiones previas y del reconocimiento "la Cámara se encuentra privada de su derecho de enmienda y la confección de las leyes está monopolizada por el speaker y sus fieles" (15).

El Presidente es así, por la fuerza de los hechos, no uno de los jefes del Partido sino el único en la Cámara, y fuera de la Cámara preside el "caucus" lo que le convierte más incluso que en un líder, en un autócrata o, como apunta Fraga, en una "monocracia de base oligárquica". Su dedicación en el nombramiento de las Comisiones, donde se pone a prueba su capacidad de arquitecto político, la realiza "con una atención comparable a la de un Primer Ministro de Europa con ocasión de componer su Gabinete" (16).

Esta situación se rompe -como ya hemos comentado anteriormente- durante el mandato del Speaker Cannon (1903-1910), republicano, vencido en la Cámara por la revuelta de los 31 "insurgentes" de su partido que en conjunción con los demócratas (minoría) impondrán tras una prolongada lucha las reformas al Reglamento, "colectivizando" los procedimientos para la formación de la todopoderosa Comisión de Reglamento y limitando la capacidad de nombramiento del Speaker (17), aunque en ningún momento pretendieran hacerle perder su politicismo ya que ello equivaldría a cortocircuitar el funcionamiento de las instituciones del Régimen presidencial. Tras la reforma de 1911 (que le afecta directamente) y la de 1946, el speaker sigue siendo la pieza clave en el funcionamiento de la Cámara y muy en especial en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mantiene una doble función: la jurisdiccional, por cuanto él aplica el conjunto de normas que forman el Reglamento, y política, por cuanto mantiene el liderazgo de su partido en la Cámara.

Su influencia en la composición de los Organos internos es aún de terminante : nombra al Presidente del Comité de toda la Cámara (Committee of the Whole House), nombra al Speaker pro-tém^{por}e (si el período de sustitución es de uno a tres días); también le nombra si el período es de tres a nueve días, aunque en este caso debe ser ratificado por la Cámara (por su mayoría); sólo en el supuesto de que el período sea superior a diez días será elegido por la Cámara (por su mayoría). Nombra a los miembros de las Comisiones Especiales de Investigación así como algunos de los funcionarios de la Cámara. Aunque él decide sobre la interpretación del Reglamento (Derecho Parlamentario), hay derecho de apelación ante el Pleno (18).

Como indica Friedrich, desde la caída de los zares se ha mantenido la concentración de poder en los presidentes, aunque hoy esté más compartida con la Comisión de Reglamento (Comité de Procedimientos), con el Presidente de la Comisión de Presupuestos (también llamado Comité de normas y medios o Comité de Arbitrios), con el líder de la Mayoría y con el Comité de Orientación del Partido mayoritario de la Cámara, del que él es emanación (19).

Frente a esta realidad, muy adecuada al Régimen político de los Estados Unidos, la opinión mayoritaria en Europa es enormemente crítica. Ya lo hemos visto en los franceses que, salvo excepciones (y hasta 1958) han mantenido una posición favorable a Presidentes neutrales y aún hoy, dentro del concepto de Presidencia fuerte, se circunscribe a los límites que llamaremos "europeos". Entre nosotros, Fraga manifestó en 1946 -en el contexto del libro citado anteriormente- que un Parlamento "si da demasiadas facilidades a la mayoría, deja de ser deliberante; si da demasiadas posibilidades a la minoría deja de ser representativo" (20), lo que también es aplicable por extensión a los Presidentes, como lo hace Tosi en una construcción muy próxima a la de Fraga, al decir que una presidencia "partisana" del Gobierno crea graves inconvenientes capaces de anular importantes espacios de garantía; una presidencia "partisana" de la oposición y por tanto de la minoría ofrece un contrasentido que paralizaría toda la funcionalidad de la Cámara (21).

Pero entre las dos concepciones analizadas hasta el momento, el Presidente neutral (modelo Speaker inglés y Presidentes del Régimen Parlamentario clásico), y el Presidente-líder-político (tipo Speaker de los Estados Unidos) se ha abierto camino, sobre todo desde el proceso de racionalización parlamentaria que se inicia con el período de entreguerras y se consolida en la segunda postguerra, un tercer tipo de Presidente con rasgos de ambos modelos y que conserva -o pretende conservar- una propensión a la neutralidad compartida con atribuciones (reglamentadas) que le confieren un gran peso específico (próximas al Speaker inglés) pero con el inconveniente sociológico de una realidad de disenso político y gran operatividad de los partidos que le lleva con cierta frecuencia a hacerse "partisano".

Este tercer tipo de Presidente es realmente una posición de compromiso entre el que ejerce una función de representación política activa, en cuanto expresión directa de la mayoría que lo elige, y el magistrado independiente de las fuerzas políticas presentes en la Asamblea (22).

Esta posición de compromiso, realizada plenamente en el Parlamento español desde 1977, ofrece al Presidente la posibilidad de moverse de forma pendular entre los dos modelos señalados, según las necesidades políticas de cada momento y muy en concreto según lo requiera, en situaciones de crisis, la mayoría de la que sale.

En situaciones de normalidad en que las relaciones Gobierno-Parlamento (mayoría-oposición) discurren por los cauces amplios que otorga una cómoda mayoría, el Presidente limitará su actuación al papel de moderador de la vida parlamentaria, facilitando el mutuo respeto entre las fuerzas políticas presentes en la Cámara, velando por el cumplimiento de los procedimientos constitucionales y reglamentarios y procurando a la oposición un cauce lo suficientemente holgado que impida su asfixia y la mantenga en las reglas del juego político. Sin embargo, en situaciones de crisis, de enfrentamiento radical -aun dentro de las reglas parlamentarias- y con el Gobierno en posición menos estable, el Presidente podrá po

ner en marcha todos los recursos que el Reglamento le ofrece -y no son pocos, por ejemplo en el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados o del Senado españoles-, en defensa de la estabilidad del Gobierno y en apoyo de la mayoría que lo sustenta. En estas circunstancias, si bien el Presidente queda lejos del Speaker americano, no es menos cierto que se le aproxima más que en la situación de estabilidad anteriormente comentada, y que con su autoridad, con sus recursos procedimentales y con su capacidad interpretadora, la Cámara vivirá experiencias de un marcado presidencialismo, dando lugar a la verificación de la tesis de Nezard según la cual "del modo como el Presidente ejerza su misión depende en definitiva la suerte del Gobierno representativo y sobre todo del Gobierno parlamentario" (23), opinión que coincide casi ad pedem litere con la expresada por Pérez Serrano al afirmar que "la Presidencia constituye el eje de toda la vida parlamentaria (...) cuando eso ocurre el Parlamento viene a ser lo que la Presidencia quiera" (24) y eso es precisamente lo que sucede con este tipo de Presidente fuertemente dotado por el Reglamento e incluso, mediante disposiciones propiamente reglamentarias, por la misma Constitución, más aún si el carácter personal del Presidente propende a un protagonismo político que margine a otros órganos de dirección colegial como la Mesa o la Junta de Portavoces (en otros países Conferencia de Presidentes). Este tercer tipo de presidencias da lugar a una pugna (no siempre explicitada de forma grave) entre la dirección personalista y la colegial.

B. ATRIBUCIONES Y PODERES

Varias y de muy diversa índole son las atribuciones del Presidente. En unos casos las ejerce él solo y en otros con la colaboración de otros órganos o incluso de toda la Cámara. Esta colaboración tendrá también diversos grados, pudiendo ser desde una consulta no vinculante hasta preceptuarse su necesaria aprobación. Comenzaremos por hacer referencia detallada de aquellas atribuciones más destacadas para finalizar reseñando tan sólo las de menor importancia.

El Presidente ejerce la DISCIPLINA en la Cámara. Esta atribución presidencial que constituye en sí misma el origen del cargo, se compone de una serie de facultades entre las que destacó durante bastante tiempo la de dar y retirar la palabra a los oradores. Al rededor de esta estricta y reducida misión se fue creando un cuerpo de facultades presidenciales que hoy constituyen la o las atribuciones disciplinarias. Estas, que en las Cámaras revolucionarias correspondían al Pleno, han ido transfiriéndose al Presidente en distinto grado aunque el Pleno se haya reservado la intervención decisiva y reglamentaria para los casos de mayor gravedad.

El mantenimiento del orden en el trabajo de la Cámara, la disciplina interna, se ejerce siguiendo una gradación ascendente que va desde retirar la palabra a un orador, llamarle al orden, imponer penas y sanciones, expulsar a parlamentarios de la sala y llamar a la policía parlamentaria para que ejecute sus decisiones.

Este catálogo de medidas descritas según un orden creciente de gravedad requiere algunas precisiones y sobre todo algunos comentarios que ayuden a entender la función y en especial la extensión de los sujetos que a ella quedan sometidos. El Parlamento, que ha sido calificado por encima de cualquier otro como Poder deliberante, necesita -como dijera Galeotti- para los casos en que puedan presentarse dificultades o disparidad de interpretaciones, una guía que con mano firme corte la excitación y las disquisiciones (25); esta función de moderador, de mediador entre los parlamentarios, o entre los bancos de la mayoría y de la oposición, se ejercita habitualmente concediendo la palabra por riguroso orden de inscripción, aunque goce de cierta aceptación, para casos de urgencia, el procedimiento inglés por el que el Presidente concede libremente la palabra según su libre criterio, utilizando el procedimiento llamado del "canguro" (26). En líneas generales puede decirse que el criterio predominante es el de concepción por orden de inscripción. Sobre la retirada del uso de la palabra también se mantiene un poder en manos del Presidente, siempre que previamente el orador haya sido llamado a la cuestión

en varias ocasiones, es decir que el Presidente puede retirársela cuando ostensiblemente y de forma reiterativa se aparte de la cuestión desoyendo las advertencias presidenciales (27). Este problema resulta menor cuando en la Cámara -como es nuestro caso- el parlamentario dispone de un tiempo generalmente breve para consumir su turno, o por mejor decir, el turno de su Grupo, que viene dado en proporción a su importancia numérica; de esta forma la actitud del Presidente se reduce a procurar el mantenimiento de las buenas formas y a que la posibilidad de disquisiciones obstruccionistas queda prácticamente anulada en este capítulo. La posibilidad de retirar la palabra queda entonces para las Cámaras que no prevén tiempo fijo para las intervenciones o para los casos en que, teniéndolo reglamentado, el orador falta al respeto de la Cámara o de sus colegas.

Tanto en su capacidad para imponer penas o sanciones como en la de llamar al orden, el Presidente dispone de libertad de acción dentro de unos límites tras los cuales debe acudir al Pleno ya que a éste se reserva su actuación para la imposición de penas consideradas graves.

¿El poder disciplinario puesto en manos del Presidente, afecta sólo a los parlamentarios o también a aquellos que no siéndolo se encuentran dentro de la Cámara?. Este aspecto ofrece respuestas encontradas; Duguít y Pierre mantienen que el Presidente sólo puede ejercer su poder disciplinario respecto de los miembros de la Cámara, excluyendo por tanto a los ciudadanos que se sitúan en las tribunas del público y, lo que es más importante, a los ministros que no sean parlamentarios. Frente a estas posiciones destacan las de Manzini y Galeotti y las de Nezard, para las que el poder del Presidente no tiene más fronteras que las propiamente físicas de la Cámara, quedando bajo la autoridad toda persona que dentro del recinto altere o contravenga las normas y procedimientos que la Cámara se ha dado y por tanto, quedando incluidos los ministros que no siendo parlamentarios tomen parte en los debates. Esta posición, con la que nos identificamos, dota a la Cámara de la proclamada soberanía reglamentaria, muy puesta en duda por las

posturas de Pierre y Duguit ya que al detraer autoridad a la misma en el Órgano de su Presidente se la disminuye considerablemente y se ofrece al Gobierno un precioso instrumento de evasión y filibusterismo a través de los caballos de troya de sus ministros no parlamentarios (28).

Como ya hemos indicado, respecto de las sanciones disciplinarias se produce una gradación, reservándose las menores al Presidente y las de mayor importancia al Pleno de la Cámara. Estas sanciones comienzan con meras amonestaciones o llamadas al orden y finalizan -caso de persistir en su actitud el parlamentario- con la retirada de la palabra, con la exclusión temporal, con la pérdida de una parte de su percepción (29), con la expulsión por lo que quede de sesión (30), etc. Son muchos los supuestos que pueden darse y para su examen es preciso recurrir a la casuística. En los casos de grandes alteraciones del orden en la Cámara, el Presidente dispone de dos medios para la solución del problema: el primero la expulsión de los alborotadores y si hubiese negativa, el levantamiento de la sesión e incluso, si no pudiese reanudarse sin su presencia, la suspensión de la misma; este sistema, sin duda ofrece una clara posibilidad de éxito para los partidarios del obstruccionismo, pues a la postre se consiguen sus objetivos si fuesen los perseguidos. El otro remedio, muy en desuso, es que el Presidente reclame la presencia de la policía de la Cámara para sacar por la fuerza a los perturbadores, siendo como es el único que puede ordenar la acción de tales fuerzas. En otro tiempo incluso se habilitaban locales para la prisión de parlamentarios dentro de la misma Cámara, siendo ésta una de las penas susceptibles de ser impuestas; los no parlamentarios eran puestos -por orden del Presidente- a disposición de los Tribunales de Justicia. Como dice Pérez Serrano es normal "reconocer un poder disciplinario severo y eficaz, que suele corresponder a la Cámara, se ejercita por la Mesa y sobre todo por su Presidente, está consignado a veces en la Constitución, y se detalla puntualmente en su Reglamento" (31). Las otras atribuciones presidenciales (32) las iremos señalando al tratar de aquellos órganos con los que

las comparte, y analizaremos el grado de incidencia del Presidente en su determinación; sin embargo, por su importancia, nos detendremos en el comentario de algunos aspectos que contribuyen a perfilar con nitidez la importancia política del Presidente.

Respecto de su capacidad para interpretar el Reglamento y por extensión para cubrir sus lagunas no existe un sólo criterio sino posiciones encontradas.

Desde Pierre, que reconoce esta capacidad interpretadora pero matizada al reconocerle el derecho (con tono de deber) de consultar a la Cámara en caso de ser contestado por una parte de la misma, hasta el Presidente Senard que en el mismo sentido declaró : "que en caso de duda sobre la interpretación del Reglamento se creía obligado a consultar a sus colegas" (33), pasando por Duguit que también matiza tan importante facultad diciendo que "al Presidente corresponde aplicar el Reglamento e interpretarlo (...) este derecho de interpretación soberana del Presidente fue reconocido por el Presidente Gambetta. pero el Presidente tiene, ciertamente, el derecho de consultar a la Cámara" (34); y con mayor cautela aún se expresa Ilbert, quien dice que "el Presidente de la Cámara es el representante y portavoz de ésta en su manifestación colectiva; preside sus reuniones y aclara e interpreta sus leyes; no tiene facultades para hacer o alterar estas leyes; es simplemente su intérprete" (35), aunque quizá sean Manzini y Galeotti los más explícitos al afirmar que en efecto el Presidente interpreta el Reglamento salvo que la gravedad del caso o la importancia del precepto a interpretar requieran que sea una labor del conjunto de la Cámara (36).

En la actualidad, como pone de manifiesto Fellowes (37) son varias las corrientes en torno al tema; puede confirmarse que el Presidente interpreta e incluso (aunque con menor extensión) completa el Reglamento; en general siempre tiene algo que decir la Cámara, aunque se manifieste una tendencia hacia una mayor presencia de los Presidentes en esta tarea. Hay que distinguir dos grupos de países claramente diferenciados : de una parte el formado

por Inglaterra y sus excolonias, junto con Francia y España, en los que los Presidentes interpretan y cubren las lagunas del Reglamento, mientras que los países del norte de Europa y la Cámara de los Lores reservan la última palabra para el Pleno con la similitud de los casos de Italia, Senado de los Estados Unidos y Bélgica.

Resumiendo, podemos decir que hay un lugar importante para la casuística y no se elimina radicalmente una cierta intervención de la propia Cámara, bien directamente o bien presentando una moción de resolución.

En íntima relación con estos supuestos y sobre todo con sus consecuencias, podemos adentrarnos en dos deducciones : la primera sobre la posibilidad de recurso ante actos de la Cámara y su Presidente, la segunda sobre la necesidad de establecer unos mecanismos de censura/confianza ante el segundo como único medio de mantener un cierto control sobre él e impedir por esta vía una forma nueva de "cesarismo" al modo del speaker cannon.

Respecto del primer supuesto planteado, la opinión hasta los años cincuenta era bastante generalizada en favor de la irrecurribilidad de los actos de la Cámara y de su Presidente; a partir del caso francés tras la Constitución de 1958 que fija el control de constitucionalidad del Reglamento parlamentario se da un primer paso para poner límites a la plena autonomía de las Cámaras. Hasta entonces aparece claro el principio de autonomía de la Cámara; para Duguit, desde un punto de vista del derecho administrativo, "como la Cámara no es un órgano administrativo, ni su Presidente es una autoridad administrativa, no cabe el recurso contencioso por exceso de poder, ni contra la Cámara ni contra su Presidente, y sus actos no son susceptibles de ser criticados por esa vía del contencioso administrativo" (38); entre nosotros, Pérez Serrano mantiene que "ningún tribunal, ninguna autoridad puede revisar ni dejar sin efecto los acuerdos adoptados en el ejercicio de su potestad disciplinaria por el Parlamento" y por tanto por su Presidente (39); por su parte Fraga, cifándose más al problema de la

interpretación se pregunta : "¿cabe apelación de la interpretación presidencial? El Reglamento (comenta el de las Cortes Orgánicas de 1957) no lo prevé, pero tampoco la excluye. En la línea de la reforma estaría una práctica que fuese dando, en los casos dudosos, una intervención progresivamente más amplia de la Comisión Permanente" (40). Así, como vemos en estos tres casos, la voluntad de la Cámara o la de su Presidente no admite recurso fuera de la misma, en todo caso se apunta ya el segundo aspecto que comentábamos : la necesidad de que el Presidente no actúe en solitario y si lo hace, quede sometido a la posibilidad de un control por vía de la censura o de negarle la confianza otorgada con su elección..

En este punto se observa una doble circunstancia : el conjunto de los autores coincide en la necesidad de que el Presidente goce en todo momento de la confianza de la Cámara (al menos de la mayoría que lo elige) y por otra parte la generalidad de los Reglamentos no especifican procedimientos concretos para ejercer el refrendo de esa confianza ni procedimientos específicos de censura. Y este último punto hace que Emilio Recoder de Casso mantenga -como lo hacemos nosotros- que la relación del Presidente con la Cámara es una "relación de confianza" y que faltando esa relación el Presidente deba dimitir, indicando además que "los instrumentos de procedimiento establecidos para exigir la responsabilidad del Gobierno ante las Cámaras podrán, en su caso, ser también utilizados para la eventual puesta en juego de la responsabilidad presidencial ..." (41). Esta ausencia de procedimientos especificados, como indican Campiñ y Lidderdale tiene una excepción en los casos de Finlandia, Irlanda y Noruega, países en los que se reglamenta y explicita la revocabilidad presidencial (42). Estos procedimientos deberían encontrar su sitio en los Reglamentos a pesar de que por obvio pueda no incluirse (43); coincidimos con Soubeyrol en que los poderes crecientes de la Presidencia requieren cada vez más una garantía de imparcialidad y precisamente "dichas garantías deberían poder encontrarse, así como la responsabilidad del Presidente, organizadas", tal y como existía en la pro

puesta del artículo 14 del proyecto de Constitución depositado en 1945 por el Grupo parlamentario Comunista, proyecto nunca retomado con posterioridad (44). Entre nuestros coetáneos, Tosi se manifiesta en el mismo sentido que los anteriores, seguramente como consecuencia de la preponderancia política y constitucional de los Presidentes; este autor manifiesta que "siempre la representatividad de un órgano comporta responsabilidad política de su titular en las confrontaciones con quien lo ha nombrado (...) y que la relación jurídica intercorriente entre el Presidente y la Asamblea impone la constante efectividad de la relación representativa" (45).

Entre los clásicos, Bentham opinaba que la presidencia debía ocuparla el que poseyera la confianza de la Cámara; "es preciso -de cía- que el Presidente sea elegido por la propia Asamblea (...) es preciso que sea removible por ella exclusivamente (...), no es suficiente que haya tenido una sola vez la confianza, es preciso que la posea continuamente, (...) sin el poder de destituir, el de elegir sería punto menos que inútil" (46). Para Jefferson, el Presidente pro-tém^{por}e del Senado es siempre revocable, "puede ser removido a voluntad de la Cámara, nombrando otro Presidente pro-tém^{por}e" (47). Estas claras manifestaciones no han encontrado gran eco entre las normas reglamentarias y tampoco en el Reglamento provisional de cada una de nuestras Cámaras, como veremos en su momento; aunque se hace difícil, como apunta Recoder, entender la existencia de un Presidente censurado por la mayoría de una Asamblea.

2. SIGNIFICACION POLITICA DEL PRESIDENTE EN EL CONTEXTO DEL REGIMEN

POLITICO

La significación política del Presidente de una Cámara parlamentaria es de una notable relevancia constitucional. Este lugar destacado puede ser analizado desde dos dimensiones: la primera, externa a la Cámara; la segunda, en el interior de la misma. Y

ambas en los distintos tipos de régimen político en los que por su propia configuración constitucional, la Cámara y su Presidente juegan roles específicamente diferenciados, según sea la naturaleza de la relación entre los poderes.

Las Constituciones modernas confieren por lo general un "papel de relevancia constitucional" al Presidente (TOSI) de forma que en sus relaciones con el exterior (otros poderes) la Cámara es consultada, en la persona de su Presidente, por el Jefe del Estado o por el Presidente del Gobierno ante determinadas situaciones de excepción. Sin que sea preciso llegar a tal extremo, las consultas evacuadas ante las crisis de Gobierno o ante posibles disoluciones tienen gran relieve constitucional y encumbran al Presidente de la Cámara a la primera línea de la vida política; esta primera línea adquiere su máximo exponente con las suplencias, cuando la Constitución lo establece, como son los casos de Italia y Estados Unidos, aunque por su incidencia sea más relevante el de este último sobre todo ante la desaparición política o física del Presidente de la Unión, momento en que es sustituido por el vicepresidente y speaker del Senado. En nuestro país, donde la relevancia constitucional del Presidente de las Cortes y del Congreso queda circunscrita a los contenidos constitucionales, y siendo notable no adquirir el grado de la italiana o la americana, ha tenido incidencia en el sentido señalado por Pérez Serrano (48) de que se da un alto índice de coincidencia entre los Presidentes parlamentarios que han accedido posteriormente a la Jefatura del Gobierno.

Desde un punto de vista interno, el Presidente, como ya se ha señalado, es activador de la vida y trabajos parlamentarios y -aunque con carácter bastante irregular según los países- ejerce el control de la regularidad de los procedimientos y por consiguiente de la validez de los mismos, lo que le sitúa en cierto modo como guardián de la Constitución en el ámbito parlamentario. Esta función no ha adquirido gran relevancia en nuestro país ya que el Presidente se limita a señalar las posibles contravenciones, quedando en manos de la Cámara la última palabra sobre el problema.

Desde la perspectiva del tipo de Régimen Político, el papel a desempeñar por el Presidente parlamentario se acomoda a las necesidades político-constitucionales del modelo respectivo, habiéndose producido desde los años veinte una aproximación entre el speaker americano (presidencialismo) y el Presidente de una Cámara en el parlamentarismo, si nos ceñimos a su función de mediación entre Ejecutivo y Cámara, o entre mayoría y minoría. Veamos.

En el Régimen Presidencial la separación de Poderes ha dado lugar a una incomunicación institucional entre el Presidente de la Unión y el Congreso. La ausencia de medios de acción recíprocos como la responsabilidad ministerial o la disolución ha llevado a la búsqueda de medios alternativos por los que los tradicionales cauces de interacción interórganos se lleven a efecto produciendo la necesaria armonía legislativa y funcional; desde esta óptica, la figura del Speaker ha adquirido un papel de primera importancia, habiéndosele comparado con la figura europea del Primer Ministro por su operatividad partidista y su iniciativa política (49); en Europa, y tras la implantación definitiva del sistema de partidos, el Presidente -siempre de la mayoría- aunque conserve formalmente una cierta neutralidad institucional, en los momentos de crisis, es decir cuando el Gobierno o su mayoría necesita de su apoyo, éste deja de ser el moderador de las fuerzas políticas presentes, para convertirse en defensor de los proyectos, programas, o intereses mayoritarios, quedando la o las minorías sin el apoyo -más formal que real- del Presidente -su teórico defensor-, poniéndose en marcha el mecanismo todopoderoso de la fuerza del número por encima del respeto o la consideración a la oposición. Este aspecto se hace patente sobre todo en cuestiones de procedimiento, en decisiones sobre prioridades, en el importante capítulo de las interpretaciones reglamentarias (50) o ante la necesidad de suplir lagunas del mismo Reglamento.

Por tanto, aun dentro del Régimen Parlamentario, caben distinguir se dos períodos : el primero, el de la época del liberalismo donde la ausencia de partidos o la escasa fuerza de éstos hace del

Presidente una figura arbitral, identificable al Speaker inglés; el segundo, el de la época de los partidos, que sustituyen con su organización al sujeto activo de la Cámara, desplazando la figura del diputado por la del Grupo Parlamentario, en el que el Presidente, hombre de un partido -el mayoritario- aunque figura arbitral durante las etapas de mayor sosiego político, es hombre de partido y sobre todo hombre del Gobierno en los momentos en que éste puede ver en peligro su sólida posición y su hegemonía político-parlamentaria.

3. LA ELABORACION DEL REGLAMENTO PROVISIONAL DEL CONGRESO EN

ESTE PUNTO

El debate tal y como nos llega a la fase de Comisión ha dejado atrás -en la Ponencia- una buena parte de sus razonamientos. Sorprende ver cómo en aspectos tan importantes como el del Presidente, cuya figura determina en buena medida todo el trabajo parlamentario, la discusión es excesivamente breve, con una gran dosis de aspectos y fuerzas ya medidas y debatidas, con falta de empuje en los objetivos de los enmendantes y una gran carga de fatalismo ante el peso del informador de la ponencia, de la ley del número y de los acuerdos o consensos entre las fuerzas mayoritarias. En consecuencia, al enfrentarnos a los debates de la Comisión observamos que buena parte de la lid política e ideológica ya se ha dirimido en otros marcos (queremos suponer que en la Ponencia) y por tanto no sorprende en exceso ver la facilidad con que se llega a acuerdos o se retiran enmiendas que en principio -por la cualificación de sus contenidos- deberían ser defendidas y argumentadas por los diputados más preparados de las fuerzas políticas en cuestión.

En líneas generales, para el caso que nos ocupa, el señor Fajardo Espínola (de la Ponencia) en su informe general e introductorio a los debates hace una reflexión que consideramos de interés por cuanto hace una calificación del Reglamento y apunta distintas fa

ses en la discusión y evolución del mismo, de la mano del cambio de criterio experimentado por UCD; en su exposición decía que el "texto inicial rehuía, sin duda, a través de su articulado, el presidencialismo parlamentario, pero se alejaba también de la tendencia de hacer de la Cámara una Asamblea informal". Más adelante matizaba que "este Reglamento, señorías, es el producto de la concordancia de mayorías y minorías, pero es también el producto o reflejo de las discrepancias en muchos puntos fundamentales". En todo caso esta posible vía media entre los extremos apuntada por el señor Fajardo va a ser puntualizada por él mismo cuando indica que "un bloque importante de enmiendas de Unión de Centro Democrático supusieron, efectivamente, en estos y otros temas, una nueva línea y una nueva filosofía que se incorporó, en esa segunda fase del trabajo, a nuestro Reglamento (51). Filosofía que quizá motive al Grupo Comunista a decir por boca de su miembro en la Comisión, el señor Sole Tura, que "en la redacción de nuestra enmienda a la totalidad se habla de la filosofía gubernamental y no parlamentaria que a nosotros nos parece que es el eje del proyecto de Reglamento" (52). Esta interpretación del Grupo Comunista, unida a su oposición a que el Presidente interprete y cubra las lagunas reglamentarias, él sólo, van a constituir el elemento más destacable del problema, aunque esta última enmienda sea retirada por el diputado Sr. Tamames ante la firmeza de la ponencia en su rechazo y los razonamientos que en nombre de ésta esgrimirá el Sr. Gómez Llorente.

La pretensión del Grupo Comunista se ceñía a que en su labor interpretadora o en el supuesto de tener que cubrir lagunas ante dudas u omisiones, el Presidente se viera asistido y hubiera de tener el "acuerdo de la Junta de Portavoces" ya que -al decir del Sr. Tamames- la labor del Presidente, de "creación de verdadera jurisprudencia" parlamentaria, "no puede ser confiada a una persona exclusivamente, sino a un órgano que debe deliberar, y como resultado de ese debate, en el que participen todas las fuerzas y corrientes ideológicas (...) evitando así la posibilidad (...) de cualquier presidencialismo o de interpretación, no aceptada generalmente, de las normas del Reglamento" (53).

La oposición de la Ponencia a las tesis del Grupo Comunista se fundamenta en razones de agilidad, sentando -entre sus razonamientos- una doctrina interpretadora no rechaza por nadie en el sentido de que "no hay más remedio que confiar en la ecuanimidad del Presidente" (54), y apuntando a continuación una importante tesis, que "se pueden tomar las medidas de censura que sean precisas" contra el Presidente, a posteriori, y como fórmula de control de la Cámara respecto de su director.

4. CONTENIDOS DEL ARTICULADO Y SIGNIFICACION DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO EN EL REGIMEN POLITICO ESPAÑOL. REFERENCIAS AL PRESIDENTE DEL SENADO

La importancia de la función presidencial queda subrayada en ambos Reglamentos Provisionales, el del Congreso y el del Senado, aunque se destaque mucho más en el de la Cámara baja donde puede hablarse sin ambages de organización presidencial; en el Senado, si bien el Presidente es una figura destacada, está mediado en su actuación por la participación activa de otros órganos colegiados como lo son la Mesa y la Junta de Portavoces. La diferente configuración de las Presidencias en una y otra Cámara es el reflejo de dos sistemas electorales distintos; el pluripartidismo de la Cámara baja obliga a la construcción de una Presidencia fuerte, mientras que la "prima electoral" obtenida por el partido mayoritario a través del sistema electoral para el Senado permite una Presidencia más flexibilizada y, por tanto, el poder decisorio del Presidente puede ser compartido por órganos en los que estén presentes -según su fuerza- los Grupos políticos de la Oposición (55). Esto dicho, conviene subrayar que en líneas generales los dos Reglamentos Provisionales sitúan a sus Presidencias en lugar muy destacado de la Mesa o la Junta de Portavoces, es decir de lo que podría ser una dirección más colegial.

El Parlamentarismo racionalizado de la Constitución encuentra su prolongación natural con el Presidencialismo de ambas Cámaras, y muy en particular con el del Congreso, de forma que este presidencialismo posibilite una dirección incontestable (y en su caso un control político) por parte del Partido del Gobierno, dado el sistema de elección de los Presidentes (56).

Junto al referido Artículo 23 del Reglamento del Congreso, que confiere poderes no compartidos al Presidente, otra serie de Artículos le sitúan en la cabeza de órganos como la Comisión de Gobierno Interior (Art. 38), la Comisión de Reglamento (Art. 40) o la Diputación Permanente (Art. 41). Convoca el Pleno por propia iniciativa, "de acuerdo con la mesa" (Art. 46). Tiene la iniciativa para proponer la celebración de Sesiones fuera de los días señalados, bien como Presidente de las Comisiones en que lo es y aceptado por éstas o por los portavoces de los Grupos Parlamentarios, o bien como Presidente del Congreso y aceptado por éste o por los portavoces de los Grupos Parlamentarios (Art. 50). Fija el orden del día del Pleno de acuerdo con la Junta de Portavoces, y si fuere necesario, mediante voto ponderado (57).

Dirige y ordena los debates (Art. 56). Concede el uso de la palabra (Art. 57) y por lo tanto la puede negar. Puede negar la lectura de normas y documentos que previamente le solicite un diputado (Art. 62). Resuelve, sin discusión y sin posibilidad de reclamación, ante la petición de un Diputado sobre la observancia del Reglamento (Art. 63). Puede retirar la palabra, sin apelación, a quien considere que se aparta del tema (y por lo mismo puede no retirarla, según el caso). Sin pretender ser exhaustivos, el Presidente del Congreso dispone de poderes, que sumados al procedimiento de su elección, aseguran : 1) ser siempre del Partido o coalición gubernamental, y 2) no estar bajo control de uno o varios órganos colegiados que representen el sentir de la Cámara, o al menos el sentir de otros grupos distintos del gubernamental.

El Presidente del Senado dispone también de grandes poderes, sin embargo se puede ver en el Reglamento una más detallada regulación de los mismos y sobre todo una mayor participación de otros órganos, que aunque muy limitada suponen ciertamente un avance con respecto al Reglamento del Congreso. Esto no es obstáculo para que se den también los supuestos de preponderancia del Partido del Gobierno como en el caso del Congreso. Esto dicho, conviene resaltar que la representación de los Grupos Parlamentarios individualmente considerados, y por tanto de las minorías, está más dotada y mejor reglamentada. Como indicara Carl Schmitt en Legitimidad y Representación, la "plusvalía política" del Poder Ejecutivo en la interpretación, se le concede al Presidente de la Cámara.

El Artículo 28 del Reglamento del Senado establece cuáles son las facultades del Presidente, destacando por su importancia y significado el apartado 8, "interpretar el Reglamento" (él solo) y el apartado 9, "suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste"; labor que suponemos no puede realizar sin el acuerdo de dicha Mesa, o al menos de su mayoría, es decir la de su partido o coalición gobernante.

El Presidente va a ver completadas sus facultades con las atribuciones que se establecen en los Artículos : 29, que le adjudica la suprema autoridad; 43, por el que puede proponer la constitución de Comisiones Especiales; 47, de Investigación; 51, convoca las Comisiones; 61.1, dispone de la iniciativa para proponer la celebración de Sesiones Extraordinarias; 61.2, fija el Orden del Día "de acuerdo con la mesa (su mayoría) y oídos el Gobierno y la Junta de Portavoces"; 62, propone la celebración de sesiones fuera de días señalados; 66, abre y cierra las sesiones; 72, da y retira la palabra; 74, puede denegar la lectura de documentos durante las discusiones; 75, resuelve, habiendo oído previamente a la mesa, sobre la petición de observancia del Reglamento; 84, llama al orden a los Senadores y les prohíbe la asistencia al resto de las sesiones.

189

5. NOTAS

- (1) La referencia a un Presidente Único, unipersonal, se encuentra en Bentham (ver nota 43 de este capítulo) y desde entonces la práctica totalidad de los autores que abordan el tema se remiten a él como fuente principal de doctrina, reproduciendo sus argumentaciones.

- (2) Hasta la reforma de 1911 provocada por la alianza del partido demócrata (en la oposición) y los "insurgentes" republicanos (una treintena aproximadamente) el Speaker nombraba a los miembros de las Comisiones y a sus presidentes; no concedía el uso de la palabra si no mediaba el "reconocimiento" del aspirante a orador, reconocimiento que se producía sólo cuando el Speaker conocía el objeto del que se iba a hablar y la intencionalidad del discurso. Por este procedimiento el Speaker condenaba al silencio a todo aquel que no contara con su beneplácito, fuese de la oposición o de su partido; en la cámara hablaba sólo quien quisiese el Speaker; en algún caso, como el del representante Cooper (del 60º Congreso, 1908), pasaron cuatro o cinco años sin poder hablar por carecer del "reconocimiento" del Speaker. El procedimiento legislativo, como la iniciativa, quedaban en sus manos, tanto por su capacidad de nombramiento en las Comisiones como por su poder de devolución de los proyectos a la Comisión competente, lo que suponía "casi siempre una condena a muerte".

Las posteriores reformas han suavizado un tanto los poderes del Speaker USA, pero aún conserva una gran capacidad debido al bipartidismo que produce necesariamente una fuerza mayoritaria; si antes era él la encarnación del poder absoluto en la Cámara, ahora lo es él más la Comisión de Reglamento integrada mayoritariamente no sólo por los miembros de su partido sino especialmente por sus más allegados, "por sus amigos". Para mayor información, véanse las referencias de COQUET y FRAGA ya citadas.

- (3) El Reglamento de 1810 (Cortes Constituyentes) establece la Presidencia y la vicepresidencia mensual, no siendo reelegibles los que las ocupan durante los seis meses siguientes.

El Reglamento de 1813 (art. 34) fija, al igual que el anterior, que la presidencia y vicepresidencia son mensuales, no siendo reelegibles "durante los tres o cuatro meses que duran las sesiones" (art. 35).

El Reglamento de 1821 establece lo mismo para la duración y para la reelección (art. 35 y 36).

- (4) "Sleyés quiere presidentes que sean no sólo independientes de la Corona (...) sino incluso que, para no ser sospechosos de ceder a una influencia exterior a la Asamblea, no tengan ninguna influencia sobre dicha Asamblea, y que, para no tener ninguna, sean, de una parte, "encerrados en sus verdaderas funciones" y, de otra parte, eminentemente temporales, "semanales". Charles BENOIST, en el prefacio a

Les Reglements des Assemblées Legislatives. de MOREAU-DELPECH (Eds), Paris, 1906, pág. 24.

- (5) POUDRA-PIERRE, op. cit., pág. 436
- (6) ESMEIN-NEZARD, Elements de Droit Constitutionnel, 1928, Tomo II, pág. 402.
- (7) Para el Speaker y su permanencia en el cargo durante el período de disolución puede verse Erskine MAY, op. cit., pág. 209.
- (8) DUGUIT, op. cit., pág. 264 y ESMEIN, op. cit., pág. 402. Obsérvese, en relación con la preocupación manifestada por estos dos autores, que la media de permanencia en el cargo del Speaker inglés es de 10 años, según la referencia que nos brindan CAMPION y LIDDERDALE en La procedure parlementaire en Europe, Paris, 1955, pág. 224.
- (9) J. BENTHAM, op. cit., pág. 394
- (10) Bentham afirma que "el Presidente no debe ejercer en la Asamblea ninguna otra función que las que pertenecen propiamente a su oficio, es decir que no debe tener el derecho de hacer proposiciones, de deliberar, de votar (...), es preciso que el que está llamado a moderarles (a los parlamentarios) no se vea nunca en la necesidad de alistarse en las filas de un partido, de hacerse amigos y enemigos, de pasar del papel de combatiente al de árbitro y de comprometer, a través de funciones opuestas, el respeto debido a su carácter público". J. BENTHAM, op. cit., págs. 395 y 396.
- (11) V. LONGI, op. cit., pág. 81.
E. Coquet dice que por contraposición al Speaker de los Estados Unidos, en Europa, Presidente es sinónimo de imparcialidad: "sólo la imparcialidad presidencial salvaguarda los derechos de la minoría y, notablemente, la libertad de palabra; sólo la imparcialidad da al Presidente la confianza de toda la Cámara, confiriéndole así la autoridad moral sin la cual las sanciones disciplinarias y la coacción material son impotentes para mantener el orden y la decencia de los debates". E.COQUET, art. cit., pág. 206.
- (12) U. GALEOTTI, op. cit., pág. 51; MICELI, op. cit., págs. 759-761. Paul DESCHANEL (antiguo Presidente de la Cámara de los Diputados francesa) dice que "la Presidencia no podrá ser tomada por una tribuna más elevada, desde la que un jefe de partido (...) lance órdenes a la mayoría, apostille a la minoría, responda a las manifestaciones provenientes del exterior (...). La imparcialidad de los Presidentes será cada vez más uno de los signos en los que se reconocerá el grado de progreso de los usos públicos". P. DESCHANEL,

en el Prefacio (pág. 18), al libro de Henry RIPERT, La Présidence des Assemblées politiques, Paris, 1908.

En la misma línea de lo expresado por los anteriores, BARTHELEMY y DUEZ mantienen que el Presidente "no es el hombre de un partido; es el hombre de la Cámara. Sería un error peligroso querer hacer del Presidente de una Asamblea un líder político; pretender poner al servicio de una opinión una magistratura que es, por esencia, protectora de los derechos de todos, es suprimir la libertad de la tribuna y conlleva un atentado mortal al régimen de discusión". BARTHELEMY et DUEZ, Op. cit., pág. 527.

- (13) "El Presidente -dice DUGUIT- debe hacer abstracción de sus preferencias políticas y no tener otro objetivo que el de asegurar la calma, la libertad y la rectitud de las discusiones. El deber de alta imparcialidad que la costumbre parlamentaria impone al Presidente se traduce particularmente en el uso, tras el cual, el Presidente no toma parte jamás en las votaciones". L. DUGUIT, Op. cit., pág. 348.
- (14) Para el caso italiano, Manzini hace referencia a que el Presidente es un órgano muy participativo entre el año 1850 y el de 1852; por su parte Boccaccini hace especial hincapié en que entre los años 1860 y 1900 se produce una progresiva depuración de la función presidencial, despojándola de politizaciones que si bien subsisten en grado variable, pretenden aproximarla a la figura del Speaker inglés, es decir, manteniendo la función arbitral, circunscribir al Presidente a su estricto ámbito. MANZINI ed GALEOTTI, Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di Diritto e procedura parlamentare, Roma, 1887, pág. 120, y Giampaolo BOCCACCINI, Sistema político e Regolamenti parlamentari, Milán, 1980, págs. 23 a 25.
- Para Francia hay que señalar dos tendencias : la que se aproxima al modelo de Speaker americano, presidencias politizadas, entre las que sobresalen los casos de Casimir-Périer y Laffite, durante la Monarquía de julio (presidencias elegidas por la Cámara) que ejercen simultáneamente el cargo de Presidente y el de Ministro sin cartera; la Presidencia de Morny, durante el Segundo Imperio (presidencia designada por el Ejecutivo) que ejerce al mismo tiempo de líder partidista; y finalmente la presidencia de Gambetta (elegida por la Cámara), durante la III República, que también compatibilizó la función presidencial con el liderazgo de su partido. A lo largo de la III República se fue imponiendo, como en la Italia del Estatuto, la costumbre del Presidente imparcial. Para este aspecto pueden verse el ya citado libro de RIPERT, la reseña que le dedica NEZARD en la Revue de Droit Public, 1909, págs. 373 a 378 y el ya citado artículo de Etienne COQUET, pág. 206.

- (15) E. COQUET, art. cit., pág. 205

- (16) BRYCE, La Republique americaine, ed. francesa de 1912, Tomo I, pág. 214.
- (17) Hasta este momento la Comisión de Reglamento la presidía el Speaker, que dejará de hacerlo desde 1911; él nombraba a los dos miembros de su partido y a los dos de la oposición, que la integraban. Desde 1911 carece de tal capacidad directa, aunque como veremos conserva aún grandes poderes, desde luego muy por encima de cualquiera de sus colegas en Europa.
- (18) Para mayor información vid. M. FRAGA, La Reforma del Congreso de los Estados Unidos. La L.R.A. de 1946, Madrid, 1951, págs. 199-201 y nota 9 de la pág. 200.
- (19) Frente a las apetencias de Bentham y a la práctica inglesa -dice Friedrich- el Speaker americano es bien distinto, como lo puso de manifiesto el Speaker Longworth en 1926 : "Creo que es deber del Speaker, ateniéndose estrictamente al programa de su partido, ayudar en tanto cuanto pueda, y apropiadamente, a la promulgación de la legislación, de conformidad con los declarados principios y políticas de su partido, y por ello mismo resistir a la aprobación de leyes que violen las mismas". C.J. FRIEDRICH, Gobierno Constitucional y Democracia, Madrid, 1975, Tomo 2, pág. 684, nota 7.
- (20) M. FRAGA, La Reforma del Congreso ..., pág. 40
- (21) S. TOSI, op. cit., pág. 132
- (22) vid. LONGI, V., op. cit., pág. 82
- (23) vid. NEZARD, Reseña citada, pág. 375
- (24) Nicolás PEREZ SERRANO, Naturaleza ..., pág. 113 y nota.
- (25) U. GALEOTTI, op. cit., pág. 50
- (26) La versión caricaturizada de este procedimiento se puso en práctica en los Estados Unidos con la llamada práctica del "reconocimiento" por el Presidente y sin la cual nadie podía tomar la palabra en la Cámara, dándose situaciones tan paradójicas como la de no reconocer a un representante durante cinco años, período en el que dicho parlamentario no pudo expresar su opinión. Ver sobre este aspecto el artículo ya citado de E. COQUET.
- (27) En la Francia revolucionaria, el diputado, tras serle retirado el uso de la palabra, disponía del derecho de apelación ante la Cámara. Además, como indica DAUDET, si el Presidente no ejercitara su obligación de llamar al orden a un diputado, la propia Cámara podía demandar la observancia del Reglamento (Reglamento de 1789). De todas formas se observa una evidente imprecisión reglamentaria en el papel

-y sus límites- presidenciales; así, en 1792, el Presidente Lafont-Ladebat fue obligado a abandonar el sitio de la Presidencia por haber violentado la soberanía de la Cámara llamando al orden a un diputado. Esta imprecisión se pone también de manifiesto durante el proceso a Luis XVI (1792): ante la protesta de un diputado por los abusos de la minoría, el Presidente dice, "he llamado tres veces al orden a Calón (de la minoría), tres veces se ha resistido; es preciso que la Asamblea dé a su Presidente otros medios de hacer respetar la voluntad de la mayoría". Ver DAUDET, op. cit., pág. 72.

Como dice Ripert, "la historia de la Presidencia de las Asambleas en estos tiempos alborotados se compone de una serie de hechos individuales, los unos en honor de Presidentes con coraje, los otros por el contrario, testimoniando entre los Presidentes una debilidad igual a la de la Institución", vid., en H. RIPERT, op. cit., pág. 355.

- (28) E. Pierre mantiene que los ministros parlamentarios están sometidos a la disciplina pero que los no parlamentarios quedan fuera de la misma; esta posición muy discutida en su momento, como puede comprobarse en su tomo II, nº 469, pág. 522, coincide con la que posteriormente adoptará Duguit que en el párrafo 23, pág. 279 del tomo IV de su *Traité*, man tiene que "no puede aplicarse a los ministros no parlamentarios, ni a las personas que estando en la Cámara no son miembros de ella, poniéndolos, eso sí, ante la autoridad competente". En contra destacan Nezard y Mancini - Galeotti; el primero mantiene que el Presidente "tiene, para la dirección de los debates, una autoridad soberana e incontrolada; ejerce un poder disciplinario extenso y generalmente eficaz que no se detiene en el banco de los ministros a pesar de las controversias..." (NEZARD, *reseña* ..., pág. 375); el segundo, también hace referencia a este problema, resolviéndolo con expresión tan amplia como la que sigue: "en el recinto de la Cámara el ejercicio de los poderes presidenciales no debe encontrar límite ni obstáculo", reconociendo que en Alemania (finales de los ochenta del pasado siglo) existían problemas respecto de los ministros no parlamentarios. MANZINI y GALEOTTI, op. cit., nº 123, págs. 97 y 98.
- (29) Refieren tanto Pierre como Duguit y Daudet que durante la Convención (1792) se puso en práctica un curioso procedimiento por el que el perturbador que no obedecía a las llamadas del Presidente era sancionado con la detracción de una parte de su percepción que se invertía en pasquines, para ser fijados en todas las Comunas de la República, en los que se le denunciaba ante la opinión pública; este procedimiento se mantiene durante la III República para el supuesto en que un senador tras dos censuras se mantuviese en desacato, debiendo sufragar la edición de mil pasquines a fijar en su circunscripción. Ver DUGUIT, *Tratado*, tomo IV,

párrafo 23, pág. 281, para este último caso, y para el primero ver DAUDET, op. cit., pág. 72.

- (30) La expulsión, que es decidida por la Cámara, conlleva en los supuestos más graves la pérdida de la inmunidad parlamentaria, según la práctica de la III República y opinión mantenida por Duguit. Posición restrictiva de la inmunidad, tan discutible como otras también mantenidas por el mismo autor y que ya hemos comentado en su lugar.
- (31) Nicolás PEREZ SERRANO, Tratado..., nº 554, pág. 775.
- (32) Entre otras, y por el momento en forma de catálogo, caben destacarse las siguientes atribuciones presidenciales : abre la sesión, la suspende y la levanta (él sólo); dirige los debates; mantiene el orden; hace observar el Reglamento, lo interpreta y suple las lagunas (en solitario o con participación variable de otros órganos, según los países y los Reglamentos); recibe las comunicaciones del exterior y las transmite a la Cámara; da la palabra y la retira; llama al orador a la cuestión y al orden; recibe los proyectos y proposiciones; a él se dirigen las propuestas y peticiones de votación; envía los proyectos a las Comisiones; devuelve los proyectos y proposiciones a Comisión; solicita la formación de ponencias; recibe las dimisiones; abre y cierra las votaciones y proclama los resultados; participa en la elaboración del orden del día; ejerce la policía de la Cámara, dirige a las fuerzas encargadas de ella y vela por la seguridad interior y exterior de la Sede; es el guardián de las prerrogativas de los representantes; preside ciertas comisiones; convoca órganos colegiados; sanciona e impone penas a los diputados (en ciertos grados); es cauce de comunicación con el exterior y especialmente con el Gobierno.
- (33) E. PIERRE, op. cit., nº 452, págs. 496 y sigs.
- (34) L. DUGUIT, op. cit., Vol. IV, párrafo 22, pág. 275
- (35) C.P. ILBERT, El Parlamento, Barcelona, 1926, (2ª ed. 1930) pág. 118.
- (36) MANZINI ed GALEOTTI, op. cit., nº 125, págs. 99 y 100. Entre los italianos, Mohrhoff afirma que el Presidente "no sólo aplica el Reglamento en las disposiciones claras e incontrovertibles, sino que tiene el derecho y el deber de interpretarlo en los aspectos oscuros y dudosos. Puede preguntar a la Cámara cuando no se sienta autorizado a adoptar una resolución, pero ese gesto de prudencia es de carácter discrecional, porque, de otra forma, sería una verdadera abdicación del poder presidencial"; Federico MOHRHOFF, Trattato di Diritto e Procedura Parlamentare, Roma, 1948, pág. 87.

- (37) E. FELLOWES (Clerk de la Cámara de los Comunes), Les pouvoirs des Présidents des Assemblées Parlementaires, en Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 3a serie, nº 20, 1954, pág. 192.
- (38) L. DUGUIT, op. cit., tomo IV, párrafo 22, pág. 275.
- (39) N. PEREZ SERRANO, Tratado ..., nº 554, pág. 775.
- (40) M. FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas, Madrid, 1959, pág. 54.
- (41) E. RECODER DE CASSO, en Comentarios ... (Garrido Falla), pág. 774.
- (42) CAMPION y LIDDERDALE, La Procedure parlementaire en Europe, Paris, 1966, págs. 86, 128 y 191.
- (43) Fellowes dice que "la autoridad del Presidente no descansa solamente sobre el Reglamento, sino también sobre la confianza que la Asamblea sitúa en él. Así, si el Presidente no pudo inspirar a sus colegas la confianza que les permita colaborar con él en las tareas delicadas y difíciles de la Presidencia, el mecanismo parlamentario, que depende en última instancia de la buena voluntad de todos los miembros de las Asambleas, se ofuscará o cesará incluso de funcionar". E. FELLOWES, art. cit., pág. 208.
- (44) J. SOUBEYROL, art. cit., pág. 544.
- (45) TOSI, op. cit., pág. 141.
- (46) J. BENTHAM, op. cit., pág. 396.
- (47) Th. JEFFERSON, op. cit., pág. 49.
- (48) Conferencia pronunciada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Madrid, 1952. Centenario de Bravo Murillo.
- (49) Vid. nota 16 de este capítulo.
- (50) Entre nosotros este problema se ha producido durante las discusiones de la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados ante la Investidura del Presidente Suárez tras las Elecciones de marzo de 1979. La oposición reclamaba la necesidad de que se debatiera el Programa de Gobierno del Presidente, mientras que el Presidente del Congreso, Sr. Lavilla, haciendo uso de su capacidad interpretadora, no sólo del Reglamento sino también de la Constitución (lo que es más dudoso) dictó unas normas por las que estableció que dicho programa no era debatible, constriñendo así el derecho de la Cámara -en opinión de los partidos de la oposición- a conocer en detalle los contenidos del Programa del

futuro Presidente. Esta interpretación, alineada con los procedimientos (aunque no con las circunstancias) de la República Federal de Alemania, obtuvo una fuerte contestación parlamentaria que fue desoída en beneficio de las tesis gubernamentales. En otra ocasión -con motivo de la Investidura del Presidente Calvo Sotelo- por ser ésta tras la dimisión de un Presidente en ejercicio y no haber mediado elecciones, el Presidente del Congreso dictó otras normas por las que sí se permitía a la Cámara debatir el Programa del Candidato.

- (51) Sr. FAJARDO SPINOLA (de la Ponencia). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 9; Comisión de Reglamento, sesión nº 1, de 20 de septiembre de 1977, págs. 214 y 215 (Puede verse in extenso en el volumen de Documentación).
- (52) Sr. SOLE TURA, Loc. cit., pág. 216
- (53) Sr. TAMAMES GOMEZ, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11; Comisión de Reglamento, sesión nº 2, de 21 de septiembre de 1977, pág. 300.
- (54) Sr. GOMEZ LLORENTE (de la Ponencia) en Loc. cit., págs. 300 y 301.
- (55) El Artículo 28.9 del R.P. del Senado regula que el Presidente deberá suplir las lagunas del Reglamento "de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento", mientras que el Presidente del Congreso las cubre él sólo, sin la participación de ningún otro órgano; el Artículo 23 del R.P. del Congreso es la culminación en la configuración de un órgano personal con gran poder; el artículo, ejemplo de extremada brevedad, da cabida a interpretaciones laxas y sobre todo a tanto poder como le permita la mayoría que apoya al Presidente. Por contraposición, el artículo 28 del R.P. del Senado tiene una redacción sistemática de las atribuciones presidenciales, fijando los órganos que en cada caso participarán con el Presidente, aunque en su apartado 8 deje al Presidente la libre interpretación del Reglamento. Obsérvese a este respecto que entre 1977 y 1982 se han formado sendos apéndices reglamentarios fundados en interpretaciones y normaciones presidenciales y que en el caso del Congreso una gran mayoría de ellas, y justamente las de mayor trascendencia política, no recogen fórmulas de consulta con órgano alguno.
- (56) Art. 6 del R.P. del Congreso y Art. 6 del R.P. del Senado.
- (57) Ya he tenido ocasión de defender en otro lugar la tesis de que el voto ponderado es una forma de delegación del voto, aspecto que está explícitamente prohibido por la Constitución (Art. 79.3). Este punto de vista que sostiene el doc-

C198

torando coincide con el expresado por A. MANZELLA en el libro de A. Predieri y E. García de Enterría, La Constitución española de 1978, Estudio Sistemático, Madrid, 1980, pág. 469.

0199

CAPITULO 6°

LA MESA Y LA JUNTA DE PORTAVOCES

1. LA MESA

A. CONSIDERACIONES GENERALES

B. LA POSICION DE LOS PARTIDOS EN LA ELABORACION DEL
REGLAMENTO EN ESTE PUNTO

C. SISTEMA DE ELECCION DE LOS MIEMBROS DE LA MESA

D. FUNCIONES QUE EL REGLAMENTO CONFIERE A LA MESA

2. LA JUNTA DE PORTAVOCES

A. CONSIDERACIONES GENERALES

B. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL REGLAMENTO PROVISIONAL.
ESTRUCTURA.

C. FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA JUNTA DE PORTAVOCES

D. PRACTICA PARLAMENTARIA

3. NOTAS

I. LA MESA

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Ni histórica ni actualmente resulta tarea fácil definir con precisión la Mesa de una Cámara parlamentaria. Existe con frecuencia una gran diferencia entre los contenidos reglamentarios y la práctica o los usos, que llevan a ese órgano colectivo más allá de las prescripciones que raras veces la definen con nitidez.

El peso específico de una figura como la del Presidente desdibuja notablemente a la Mesa que, junto con aquél, está integrada por los vicepresidentes y los secretarios (1).

Esta dificultad en la conciliación de figuras tan contrapuestas : un Presidente unipersonal que acumula autoridad y representatividad, y un órgano colectivo integrado por vicepresidentes con función subsidiaria y secretarios con específicas misiones de asistencia, aunque representativos, quedan -por la dinámica de sus propias funciones- relegados a un lugar muy poco destacado.

Este oscurecimiento de la Mesa como órgano colectivo no sólo puede subrayarse con el análisis de los propios Reglamentos sino también con la escasa atención que a tal Instituto prestan en general los distintos autores que se ocupan de los temas parlamentarios.

La diferencia señalada por Ruini o por Miceli, consignando dos tipos en la dirección de los trabajos parlamentarios : Speaker o Presidencias, unipersonales o colectivas, respectivamente, es más teórica que real si tenemos en cuenta que estas últimas -de tipo continental europeo, según algunos- han experimentado sustanciales modificaciones en el marco del parlamentarismo racionalizado, quedando el Presidente en lugar muy próximo al Speaker por su capacidad de decisión e influencia, mientras que el resto de la Mesa ha perdido influencia política quedando reducida su actividad a la organización administrativa y funcional de la Cámara (2). La diferencia señalada entre una dirección individualizada y otra cole

giada ha dejado de tener vigencia, para dar paso a dos formas evidentemente distintas, de un mismo fenómeno : la dirección y consiguiente peso específico del Presidente como elemento destacado en solitario respecto del resto de los miembros que integran la Mesa. Este criterio queda subrayado tanto por lo que llevamos expuesto como por la afinada opinión de Reini quien, a la hora de señalar quiénes son los "personajes" en un Parlamento describe al Presidente, al Gobierno, a los propios parlamentarios y a las Comisiones (3).

La caracterización que hiciera Joseph Barthelemy al considerarla como la "autoridad colectiva" nos sitúa más en la coyuntura política francesa de la III República que en una opinión fundada y contrastada con el derecho parlamentario comparado, aunque tenga en su favor la situación de los Parlamentos europeos en los últimos años del pasado siglo y la primera década del presente. Esta opinión la matiza el propio autor, ya que tras considerar que la Mesa tiene "atribuciones específicas como cuerpo" (aspecto que trataremos más adelante) subraya en particular la de "asegurar la organización material" de la Cámara, lo que en realidad nos aproxima a las funciones administrativas a que ha quedado relegada en la actualidad (4).

Mayor precisión -y más próxima en el tiempo a nuestra realidad política- muestra el trabajo-sondeo realizado por la Unión Interparlamentaria, donde tras señalar que de los cincuenta y seis países que responden al cuestionario, hay veintiseis con presidencia unipersonal y treinta con presidencia colectiva; y de estos últimos dicha Presidencia se organiza en una Mesa representativa de las fuerzas políticas, que comparte la dirección con su Presidente, aunque no le suplanta, no le controla fácilmente y no decide en su lugar cuando la competencia es de aquél; no resulta tan colectiva la Presidencia si tenemos en cuenta que aunque la Mesa le ayuda en su labor, hay un Presidente que "conserva por su parte la entera responsabilidad en la conducción de los trabajos parlamentarios" (5).

En nuestro país tampoco ha gozado la Mesa de un gran predicamento si nos atenemos a los sucesivos Reglamentos habidos entre 1810 y los actuales.

Hasta el Reglamento de 1854 la Mesa no aparece ni siquiera mencionada; desde este Reglamento hasta el de 1876 sólo se la menciona y se indica su composición (un Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios) pero no se le atribuyen funciones específicas; el Reglamento de 1918 le atribuye por primera vez una función, la de nombrar un Secretario para la Comisión de Estilo; de los Reglamentos republicanos, el de la Constituyente no le confiere atribuciones, mientras que el de 1934, que mantiene la misma composición que ya hemos mencionado, le confiere atribuciones y competencias. De los Reglamentos habidos durante la dictadura del General Franco, aparte su propia peculiaridad originaria y política, el de 1943 no la menciona; los de 1957 y 1967 no le confieren atribuciones ni competencias, mientras que el de 1971 le dedica, con toda suerte de detalles, el Capítulo V en su totalidad; esta novedad tiene su fundamento sin duda en la Ley Orgánica del Estado y las alteraciones que introduce en la Ley de Cortes.

El profesor Fraile mantiene que a pesar de todo la Mesa permanece como un órgano indefinido y antitético con la Presidencia de aquellas Cortes Orgánicas (6), ya que ésta está configurada como "una Presidencia unipersonal y muy fuerte" lo que evidentemente contribuye a explicar "la ausencia de significado funcional de instituciones como la Mesa" (7).

El Reglamento Provisional que comentamos (así como el del Senado), bastantes influenciados por el de 1971 da al Presidente un lugar muy destacado, tanto políticamente como constitucionalmente, manteniendo -en opinión de Recoder- nuestra tradición parlamentaria, es decir, un Presidente fuerte y una Mesa con carácter subsidiario cuya misión fundamental es la de servir de apoyo al Presidente.

Esta opinión, muy fundada en el estudio de la Constitución y los Reglamentos Provisionales (especialmente el del Congreso) se ha

0203

visto corroborada -como ya hemos comentado respecto del Presidente- por la actitud del Presidente en las situaciones políticas difíciles y en las interpretaciones del Reglamento, mientras que la Mesa, colegiadamente, ha confirmado su propio espacio en áreas de Gobierno de la Cámara, de Orden del Día, de Administración y Economía y en los casos en que se constituye como instancia ante la cual los parlamentarios acuden en sus reclamaciones frente a terceros; pero en todos estos supuestos estamos ante funciones de gestión administrativa e incluso en ellas la opinión del Presidente tendrá de hecho preponderancia, bien por su propia personalidad, bien creando dentro del órgano la mayoría suficiente para -con su voto- reproducir la correlación de fuerzas presentes en el Pleno.

B. LA POSICION DE LOS PARTIDOS EN LA ELABORACION DEL
REGLAMENTO EN ESTE PUNTO

En el debate de Comisión celebrado en la sesión del día 21 de setiembre, el señor Gómez Llorente, como informador de la Ponencia, manifiesta que "el problema de la composición de las Mesas es uno de los problemas más controvertidos de todo este Reglamento" y al que los partidos confieren especial importancia "dadas las importantes funciones que tiene la Mesa del Congreso en la dirección de los trabajos del mismo". Las enmiendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios tenían por objeto elevar el número de miembros de la Mesa que el Proyecto de Reglamento fijaba en un Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. La Ponencia, recogiendo las aspiraciones de la práctica totalidad de los Grupos y muy en especial de las minorías vasco-catalana, de Alianza Popular y Comunista, señala en su informe haber llegado a una posición de síntesis "equidistante de las distintas posturas" y propone a la Comisión "una composición de la Mesa del Congreso en base a un Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios", número compatible con "la realidad y la eficacia de sus trabajos".

Con esta fórmula se llegaba -en opinión de la Ponencia- a "una neta diferenciación entre la Mesa y la Junta de Portavoces, que tienen funciones diferentes y que deben tener, a su vez, una composisión distinta". Esta tesis es la mantenida y subrayada por la minoría vasco-catalana quien, por boca del diputado señor Verde y Aldea, manifiesta que su enmienda iba en ese sentido y que "no se trataba de duplicar la Junta de Portavoces ni de crear una Mesa netamente representativa de todos los Grupos existentes, como tampoco de un organismo que resultara de difícil funcionamiento".

Con la fórmula adoptada -a la que finalmente se adhieren todos los Grupos, incluido el Comunista que retira su enmienda de cinco vicepresidentes y cinco secretarios- se vuelve a la tradición parlamentaria española, ya que, como dijera Verde y Aldea, "todos los Reglamentos de las Cortes democráticas de este país han estado constituidos de esta forma" (8).

Si la filosofía sustancial del debate se reduce a diferenciar claramente los roles de la Mesa y de la Junta de Portavoces (como también hemos apuntado en el apartado anterior al hacer referencia al Senado italiano), nos vemos en la necesidad de constatar que el núcleo de los debates y de los argumentos se hizo en el seño de la Ponencia, en el trámite de aceptación o rechazo de las enmiendas de los grupos, y de esa fase no existe documentación a la que hayamos tenido acceso por lo que no podemos dar cumplida cuenta "testifical" de la afirmación hecha por el ponente señor Gómez Llorente de que éste es uno de los aspectos más controvertidos del Reglamento.

C. SISTEMA DE ELECCION DE LOS MIEMBROS DE LA MESA

En aquellos países en que la práctica y el derecho parlamentario han dado origen a un órgano colegiado como la Mesa se ha establecido como norma el que ésta tenga carácter representativo.

La representatividad se consigna articulando un sistema de elección que haga descansar a los elegidos en dos supuestos : en una mayoría cualificada (caso del Presidente) y en la presencia en la Mesa de diversas fuerzas políticas.

La combinación de estos dos criterios hace de la Mesa un órgano colegiado y representativo que elimina la posibilidad -dentro de su esfera de acción. de que la mayoría, aun teniendo mayor presencia efectiva, utilice al órgano en su propio beneficio, quedando mediatizada por la opinión y el voto de las otras fuerzas presentes.

Los vicepresidentes y los secretarios se eligen por el procedimiento del voto limitado, es decir escribiendo menos nombres en la papeleta de los que deben componer el órgano.

En España, con un procedimiento próximo al italiano, los diputados eligen a los cuatro vicepresidentes votando sólo por un candidato de forma que resultan elegidos simultáneamente los cuatro que obtengan mayor número de votos (mayoría relativa), realizándose una "segunda vuelta -caso de que sea necesaria- entre aquellos que resulten empatados. La Mesa definitiva se elige por el mismo procedimiento que la interina (9). Si en el Congreso se mantuvo en su número y composición "la tradición parlamentaria de las Cámaras democráticas", en el Senado se optó por la fórmula de un Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios (10) quedando su Mesa con menores posibilidades de representatividad respecto de las minorías.

En el Senado, el sistema de elección también es para los vicepresidentes y secretarios el de voto limitado pero introduciendo alguna variante respecto del Congreso, precisamente en el sentido ya apuntado de restringir la presencia de las minorías. Para los dos vicepresidentes, cada senador escribirá un sólo nombre en la papeleta de voto, resultando elegidos los dos más votados; en caso de empate se repetirá la votación entre los candidatos igualados en votos hasta que uno de ellos consiga más que los restantes; para la elección de los cuatro secretarios, los senadores escribirán sólo dos nombres en la papeleta (a diferencia del Congreso) y resultarán elegidos, por orden de votos, los cuatro que obtengan mayor número; en caso de empate se procede como en la elección de los vicepresidentes (11).

Existe además una diferencia digna de mención entre los Reglamentos de una y otra Cámara en este punto. El Art. 25 del R. Pr. del Senado señala en su apartado 2 que "los miembros de la Mesa interina se entenderán confirmados en sus respectivos cargos en la Mesa definitiva, salvo petición, por un Grupo parlamentario como mínimo, de que se proceda a las correspondientes elecciones"; este principio, fundado sin duda en razones de continuidad y en economía de tiempo no perjudica la posición política de ningún grupo ya que se deposita en manos de cualquiera que pueda sentir la necesidad de elecciones, la posibilidad de reclamarlas sin más trámite que depositar su petición ante la Mesa.

Las diferentes posturas manifestadas en Italia por la Cámara y por el Senado respecto de la composición de sus Mesas adquiere también en España los mismo matices entre el Congreso y el Senado. Con las diferencias señaladas de que la Cámara italiana recoge en su Mesa la representación de todos los Grupos, multiplicando el número de sus Secretarías, y el Congreso español, aun no llegando tan lejos, da cabida a las fuerzas más numerosas (UCD, PSOE, PCE-PSUC, CD), los Senados de ambos países restringen tal amplitud representativa sobre el supuesto de que para tal fin se organiza la Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces; como dice Tosi, el Senado italiano rechaza una Mesa tan amplia haciendo observar la inutilidad de la representación en ella de todos los Grupos "dada la naturaleza esencialmente administrativa de las atribuciones de dicho Colegio" (12); puede observarse la identidad de la argumentación esgrimida por nuestra mayoría en el Congreso frente a las pretensiones del Grupo Comunista no sólo en la elaboración del Reglamento Provisional -objeto de nuestro estudio-, sino también con ocasión de la Reforma del Reglamento o elaboración del Reglamento definitivo, aprobado durante el primer trimestre del año 1982; el recurso a la posible inoperancia de una Mesa muy numerosa, la existencia de la Junta de Portavoces y el carácter de la Mesa son los argumentos esgrimidos contra una composición que dé cabida a representantes de todos los Grupos parlamentarios.

El mismo Tosi, que dedica una cierta amplitud al tema, dice que "mientras la elección del Presidente tiene un evidente carácter político y un altísimo relieve constitucional, para todos los otros miembros de la Mesa presidencial se puede decir que su elección tiene un importancia política bastante reducida", aunque matice esta afirmación diciendo también que para los distintos Grupos parlamentarios estar presentes en la Mesa no sea irrelevante, no tanto por lo que dicha presencia pueda significar de dirección, como por la legitimación y solvencia que el régimen ofrece a los partidos presentes (13). Sin embargo, esta perfección representativa tiene el inconveniente, subrayado por los partidos de la mayoría y muy explícitamente por la del Senado italiano con ocasión de discutirse el problema, de que produce una sobrerrepresentación de las minorías, más allá de su propia presencia en la Cámara, cuando en realidad lo importante para tener presencia política no es tanto la Mesa cuanto estar presente como Grupo diferenciado en la Conferencia de Presidentes, órgano -dice Tosi- de "efectivo gobierno colegial de la Cámara para el desarrollo programado de su función legislativa y política" (14).

D. LAS FUNCIONES QUE EL REGLAMENTO CONFIERE A LA MESA

Ya hemos comentado anteriormente que el significado político de la Mesa, entendida como Presidencia colegiada de la Cámara, no pasa de ser una construcción teórica difícilmente contrastable con la realidad.

Si por una parte autores como Berthelemy y Duez o Pérez Serrano le dedican su atención, observando y analizando sus atribuciones propias como cuerpo, otros como Duguit van a afirmar que dichas atribuciones colectivas -de la Mesa- están mal definidas, en particular para este último durante la III República, y en general para la doctrina en el derecho parlamentario. Este problema que ya lo hemos tocado al hablar de los caracteres generales del órgano se contrasta, muy favorablemente para la tesis de Duguit, en nuestro Reglamento Provisional del Congreso y en menor medida en el del Senado.

En el Reglamento Provisional del Congreso, la Mesa ve definido su espacio en una serie de artículos (15) de entre los cuales se observa que su incidencia mayor se centra en fases del procedimiento legislativo, es decir en áreas de decisión y actuación técnica y procedimental; éstas, que tienen gran incidencia y repercusión, no inciden sin embargo en la dirección política de la Cámara, contrastando con la definición que en su artículo 22 hace el Reglamento : "La Mesa, órgano rector del Congreso ...".

Este espacio preponderantemente legislativo en que la Mesa cumple funciones mediadoras (declaración de competencias, ampliación de plazos, publicación y envío de textos, recepción de dictámenes, recepción de enmiendas, etc.) bastante amplio en sí mismo, contrasta con lo angosto de otras áreas en que, en una labor de dirección colegiada ve su espacio compartido con otros órganos como el Presidente, la Comisión de Gobierno Interior o la Comisión de Reglamento. Es cierta la tesis tantas veces repetida de que la Mesa asume primordialmente también competencias administrativas, pero incluso éstas en gran parte las ejerce junto con la Comisión de Gobierno Interior que por su composición tenderá a diluir a la Mesa en su seno. En virtud del Art. 38 esta Comisión está formada por el Presidente del Congreso, que la preside, los demás miembros de la Mesa del Congreso y Diputados presentados de acuerdo con lo dispuesto en el nº 1 del Art. 30, es decir en proporción a la fuerza numérica de cada Grupo parlamentario; en estas condiciones resulta obvio que la Mesa queda fagocitada por la estructura y composición de la Comisión. Esta decide sobre todas las cuestiones relativas al gobierno y régimen interior del Congreso y le corresponde la preparación y ejecución del Presupuesto de la Cámara. Así pues, la Mesa, considerada en sí misma, tiene funciones rectoras, pero entre el Presidente y las Comisiones mencionadas por una parte, y la Junta de Portavoces por otra, tiene que ver muy reducido su espacio, limitándose de hecho a las ya afirmadas funciones técnico-procedimentales en el ámbito legislativo y en la evacuación de las consultas o emisión de su acuerdo para los artículos ya citados en que reglamentariamente se exige.

Por comparación con la Mesa del Congreso, la del Senado se nos presenta como un órgano muy similar, fundándose la diferencia en un pequeño pero significativo mayor índice participativo, junto con el Presidente, en la adopción de ciertas resoluciones que, por su incidencia en la vida parlamentaria, hacen de dicho órgano copartícipe de las mencionadas decisiones.

De entre todas sus atribuciones merecen ser destacadas -por comparación con las del Congreso- las siguientes : la Mesa del Senado da su acuerdo para la aprobación del Orden del Día del Pleno y de las Comisiones, que es fijado por el Presidente, oídos el Gobierno y la Junta de Portavoces y en su caso el Presidente de la Comisión de que se trate (la del Congreso no participa en dicho procedimiento); y a diferencia de ésta, la del Senado es oída por el Presidente cuando se reclama por los senadores la observancia del Reglamento.

Las otras circunstancias -numerosas- en que la Mesa de la Cámara Alta participa en la adopción de medidas o decisiones las exponemos por su prolijidad en la nota (16) de este capítulo. Del contraste de estas dos relaciones especificadas en las notas 126 y 127 confirmamos que :

- 12 Las Mesas de una y otra Cámara asumen funciones de apoyo a la Presidencia bajo cuya dirección y autoridad actúan; dado el peso político y constitucional del Presidente se deduce que su presencia y su opinión es determinante en la Mesa y que aún siendo definida como órgano rector, la presidencialización hace que la rectoría se desplace de la Mesa al Presidente.
- 22 Como órgano rector y colegiado, y aún con funciones diferentes que las de la Junta de Portavoces, el componente político y personal de los integrantes de esta última reducen en la práctica el espacio político de la Mesa, aunque no el administrativo.

- 32 El espacio administrativo sin embargo es compartido con la Comisión de Gobierno Interior, de larga tradición parlamentaria en nuestro país y con específicas funciones de gran relevancia concedidas por el Reglamento.

Con estas tres instancias operando en su esfera de acción o en sus límites, la Mesa del Congreso (como la del Senado aunque algo menos) tenderá progresivamente a ver disminuida su importancia como órgano rector de la Cámara, dando así confirmación a los supuestos que hacen a la organización parlamentaria de nuestras cámaras marcadamente presidencialista.

2. LA JUNTA DE PORTAVOCES

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Con los Reglamentos Provisionales de 1977, España incorpora a su Derecho Parlamentario una institución tan útil en la teoría como irregular en sus resultados; el estudio comparado de dicha institución no ofrece unas características uniformes de las que podamos deducir una teoría general irrefutable; sin embargo, si la práctica política nos la sitúa unas veces en el centro de la ordenación de los trabajos parlamentarios y otras como un apéndice a extinguir por su inutilidad, lo cierto es que por su origen, la Conferencia de Presidentes (o Junta de Portavoces) tiene un fundamento sólidamente anclado en el concepto de dirección colegiada a que ya nos hemos referido. Esta concepción, tan debilitada a lo largo del presente siglo como consecuencia de la peculiar adaptación del Parlamento a la sociedad industrializada, a las tensiones sociales y a las fórmulas de mantenimiento de la hegemonía -racionalización del régimen parlamentario-, pretenderá imponerse, sin mucho éxito, como elemento de freno a la instrumentalización que del Parlamento hace el Ejecutivo. .

El origen de las Conferencias de Presidentes hay que buscarlo en la práctica parlamentaria de la Tercera República francesa, preci

0211

samente cuando los Presidentes de la Cámara de los Diputados van imponiendo la costumbre de consultar a los Presidentes de las Comisiones y a los presidentes de los Grupos Políticos con el fin de informarse y de recoger sus opiniones sobre problemas de calendario legislativo.

Esta práctica se va a convertir a raíz de 1911 en norma específicamente reglamentada, cuando, a propuesta del diputado Abel Ferry, la Cámara introduce en su Reglamento el artículo 94 por el que se establece la regularidad de las reuniones de la Conferencia de Presidentes con el fin primordial de planificar los trabajos, fijar el Orden del Día, y, en consecuencia, evitar la simultaneidad de las reuniones del Pleno y de las Comisiones. A partir de ese momento la Conferencia extenderá progresivamente sus competencias.

El notable desarrollo de la institución en la Cámara no tuvo el mismo sentido en el Senado donde, sólo en la práctica, comenzó a funcionar a partir de 1921.

En cualquiera de los dos supuestos, la Cuarta República introducirá los primeros correctivos racionalizadores con el objetivo de evitar que el Pleno modifique lo acordado por la Conferencia; la puesta en práctica del voto ponderado convierte los acuerdos de la Conferencia en mandatos intocables para el Pleno al encontrarse éste fielmente representado en la Conferencia con el mecanismo de la ponderación. Esta sincronía entre Pleno y Conferencia, que viene a evitar revueltas y disidencias en el seno de los Grupos confiere un mayor protagonismo y un mayor peso específico a éstos como unidad homogénea y a sus portavoces como directores colegiados del trabajo de la Cámara.

Sin embargo, esta situación cambiará radicalmente con la Quinta República. La Constitución de 1958 supone, sin posibilidad de retorno, el definitivo ensombrecimiento de la Conferencia por la prioridad conferida al Gobierno para la elaboración del Orden del Día y del Calendario legislativo (17)- La Conferencia ve reducida así su actuación a la posibilidad de formar una relación complementaria para la que normalmente no habrá lugar, razón por la

cual, para André Hauriou este órgano "no pasa de ser una figura, ya que el Gobierno usa y abusa de la prioridad que le confiere el citado artículo 48 de la Constitución", y esto teniendo en cuenta que para el mismo autor la Conferencia también "es el segundo órgano director de una Asamblea, más orientado hacia las relaciones con el Gobierno que la Mesa" (18).

En todo caso es el modelo francés de la Tercera y Cuarta República el que servirá de prototipo para las Cámaras que adoptan la Institución.

La reforma de la Cámara de Representantes belga (1962) institucionaliza la Conferencia de Presidentes inspirándose en la tradición francesa pero respetando la composición de un órgano preexistente en la Cámara, cual era el Comité de trabajos parlamentarios; la Conferencia belga se compone así del Presidente y vicepresidentes de la Cámara, los ex-presidentes de la Cámara (si son parlamentarios) y los presidentes de los Grupos parlamentarios más un diputado de cada uno de estos Grupos (19). Aun teniendo una composición no estrictamente representativa (por la posible presencia de los ex-presidentes) la Conferencia de la Cámara belga ya ha dado pruebas de su eficacia en la ordenación de los trabajos parlamentarios, configurándose -en opinión de Duffan- como "la innovación sin duda más acertada de las que se han introducido en 1962".

Y por contraposición a estas innovaciones de las Cámaras bajas francesa y belga, sus respectivos Senados se han mostrado remisos aceptándolas sólo en parte o introduciendo diferencias.

El Senado francés la estructura con una composición paritaria en la que todos los Grupos políticos tienen presencia a través de los Presidentes de las distintas Comisiones, mientras que el Senado belga, tras la reforma reglamentaria de 1974, prefiere mantener su antigua Comisión de Trabajos parlamentarios aunque por su composición y por sus funciones estemos de hecho ante una Conferencia de Presidentes (20).

El Parlamento italiano no sólo introdujo la Conferencia de los Presidentes de Grupos sino que tras la reforma de los Reglamentos en 1971 ha establecido que los acuerdos de la Conferencia se toman por unanimidad; esto incide directamente en dos aspectos básicos de la vida del Parlamento y en la misma naturaleza del Régimen Político (21).

Respecto del Parlamento, la exigencia de unanimidad para la adopción de acuerdos en la Conferencia subraya la independencia de las Cámaras respecto del Ejecutivo y garantiza sobradamente la presencia activa de las minorías. Lo primero porque -como dice Manzella- "en el acuerdo de los Grupos está la fuente y la autoridad de la coordinación de la autonomía parlamentaria"; la unanimidad impide el "uso y el abuso" del Gobierno con sus prioridades impuestas y limita la imposición de las mayorías fundadas en la ley del número, de donde se sigue que, lo segundo, las minorías no sólo encuentran garantizada su presencia sino que incluso, al poder forzar a la mayoría en pos del obligatorio acuerdo, se encuentran de hecho sobrerrepresentadas muy por encima de su fuerza numérica, siempre perdedora por minoritaria si hubieran de dirimirse los problemas por votación.

Incide igualmente en la naturaleza del Régimen político por cuanto obliga, también en opinión de Manzella, a "una vuelta a las relaciones mayoría-oposición y a las de Gobierno-Parlamento" provocando -al menos en la fase de programación- el compromiso y obligando a la búsqueda de un terreno de entendimiento: "el funcionamiento del universo policéntrico parlamentario encuentra su punto de equilibrio en el método de la programación del trabajo parlamentario" (22); la garantía protege el derecho al examen y no naturalmente a la decisión en la que opera el principio de mayorías y minorías.

Si seguimos la clasificación que hace Mathiot al estudiar las formas de programación del trabajo parlamentario (23) vemos que la voluntad de la Cámara incide muy variablemente en razón inversa a la del Gobierno, dando lugar, en opinión de este autor, a una

tipología en la que explícita o implícitamente la Conferencia de Presidentes o el órgano que represente la opinión de la Cámara tendrá presencia efectiva o no pasará de ser simplemente testimonial.

Para Mathiot la preponderancia de la Cámara se da en los Estados Unidos donde por la estructura constitucional del régimen, el Ejecutivo no tiene canales institucionales para la determinación del trabajo parlamentario. Este supuesto, que sólo puede comprobarse fehacientemente si el Partido del Presidente no es mayoritario en las Cámaras, debe ser estudiado siempre desde la especial posición del Speaker y sus relaciones con la mayoría y la oposición.

A nuestro juicio resulta más clara aún la preponderancia de la Cámara italiana donde en virtud del principio de unanimidad la relación mayoría-oposición genera un acuerdo estrictamente parlamentario, consensuado, en el que el Gobierno es una fuerza más a la hora de pretender introducir sus proyectos; la fortaleza de las minorías a través de este procedimiento hace que la Cámara no se vea arrastrada por la conjunción mayoría-Gobierno (24).

Un segundo tipo vendría dado en aquellas Cámaras en las que el Gobierno dispone de preponderancia absoluta para la formación del Orden del Día y del Calendario de trabajo a corto y medio plazo; tal es el caso de la Cámara de los Comunes y del Parlamento de la Quinta República. En la primera el liderazgo del Primer Ministro y el deslizamiento del parlamentarismo hacia el Régimen de Gabinete han condicionado, aunque con límites, este aspecto de la autonomía parlamentaria. En el segundo caso, la drástica disposición del artículo 48.1 de la Constitución deja -como ya hemos comentado- en total inoperancia a la Asamblea y a su Conferencia de Presidentes (25).

El tercer tipo, que Mathiot califica como mixto, se produce en los regímenes parlamentarios en los que el Presidente de la Cámara, como órgano representativo de la misma, fija el Orden del Día y el calendario, bien él sólo en uso de su neutralidad reconocida (Dina

marca, Noruega, Japón) o bien tras efectuar consultas con las fuerzas políticas (Suiza, Finlandia).

B. LA JUNTA DE PORTAVOCES EN EL REGLAMENTO PROVISIONAL.

ESTRUCTURA

La elaboración del artículo 27 del Reglamento Provisional pone de manifiesto un interés por parte de los Grupos minoritarios centrado especialmente en torno a tres ejes : periodicidad de las sesiones de la Junta, procedimiento de convocatoria y composición. Otros aspectos más incidentales en las atribuciones y funciones serán remitidos a los distintos artículos en que se determina la "fase funcional" de los órganos de la Cámara.

Las posiciones de los Grupos, que en ningún momento dan lugar a enfrentamientos, aparecen configuradas en torno a dos concepciones : la Ponencia (y el conjunto de fuerzas que no presenta enmiendas a su informe) mantiene una Junta de Portavoces muy mediada por las decisiones presidenciales y sin autonomía propia; las tres minorías enmendantes, Comunista, Alianza Popular y Grupo Mixto, que pretenden y consiguen (sin oposición) introducir enmiendas en el sentido de los tres ejes señalados al principio. Existe, pues, de base una predisposición al ensanche de la capacidad y autonomía del órgano.

El interregno que va del 15 de junio de 1977 al momento en que tiene lugar el debate en Comisión (21 de setiembre) ha puesto de manifiesto la utilidad y la importancia de la Junta como lo expresa -por la Ponencia- el diputado Gómez Llorente : "Llegamos a un órgano de vital importancia, como se ha demostrado en los meses de vida de este Parlamento" (26).

Respecto de la periodicidad de sus reuniones, la Ponencia, que mantenía la exclusiva convocatoria por el Presidente cuando éste lo considerara oportuno, acepta -y la Comisión con ella- la tesis defendida en la enmienda del Grupo Comunista de fijar reuniones regularmente, dejando a la propia Junta y a su Presidente la determinación de la regularidad en función del trabajo parlamentario.

rio. La pretensión Aliancista de reuniones semanales (fundamentada en el derecho comparado y muy especialmente en el Reglamento de la Cámara belga) es rechazada.

La capacidad de autoconvocatoria propuesta por una enmienda del Grupo Mixto es también aceptada por la Ponencia, de forma que la Junta no sólo pueda reunirse cuando lo estime oportuno el Presidente (como sucede con su homónima del Senado) sino también cuando lo pidan la mitad más uno de los Grupos parlamentarios. La aceptación de esta enmienda subraya la autonomía del órgano frente al Presidente, al tiempo que se establece una cláusula de prudencia elevando a la mitad más uno de los Grupos la capacidad de convocatoria con el objeto de que "una cuestión tan importante como ésta no quede simplemente a acuerdos internos" de una minoría de los Grupos presentes.

Por lo que hace a la composición de la Junta, la Ponencia y la Comisión coinciden en aceptar la enmienda de Alianza Popular consistente en que el Portavoz de cada Grupo Parlamentario o su sustituto sea acompañado por un miembro del Grupo con objeto de que las deliberaciones tengan garantizada la continuidad y por lo mismo que la ausencia de uno de ellos no suponga la alteración del ritmo de trabajo, ya que siempre el miembro asistente estará al corriente de los problemas tratados y conocerá las líneas a seguir en los pendientes. La enmienda del Grupo Comunista que pretendía una composición más amplia fue rechazada, aceptando el propio Grupo la explicación de la Ponencia consistente en que "el pedir que no estén sólo los Grupos Parlamentarios, sino también las formaciones políticas con asiento en la Cámara, viene a trastocar toda la concepción del Reglamento, que es la de que sea una asamblea organizada, una asamblea estructurada, y que se estructure precisamente en base a los Grupos Parlamentarios" (27).

Con las tres enmiendas aceptadas por la Ponencia y por la Comisión, la Junta de Portavoces se integra del Presidente de la Cámara, que la preside, del Portavoz de cada uno de los Grupos parla

mentarios (o su sustituto) acompañado de un miembro del Grupo, y del representante del Gobierno en su caso.

La Junta dispone de capacidad de autoconvocatoria a petición de la mitad más uno de los Grupos, sin perjuicio de las reuniones regulares que tendrán lugar con la periodicidad que ella misma se fije y de las reuniones que el Presidente convoque cuando estime conveniente.

La Junta de Portavoces del Senado se diferencia sustancialmente de la del Congreso ya que no incorpora los tres aspectos comentados en las enmiendas anteriores. Así, en el Senado, la Junta carece de medios de autoconvocatoria, no recoge la figura del suplente ni del acompañante (aunque entendemos que la ausencia del titular da lugar al envío de sustituto, como es tónica general en el Reglamento) y no fija más reuniones que las que convoca el Presidente; las reuniones regulares no tienen cabida en el Reglamento.

Si en el Congreso se abre la posibilidad de que la Junta participe activamente -como veremos- en la programación del trabajo parlamentario, en el Senado queda relegada a un órgano asesor del Presidente sin más perspectiva de futuro que la propia voluntad presidencial.

C. FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA JUNTA DE PORTAVOCES

El Artículo 27 del Reglamento Provisional del Congreso determina que la Junta se reunirá, por los procedimientos e iniciativas ya comentados, "para tratar sobre cuantos asuntos atañen a la ordenación de los trabajos de la Cámara". Este principio general deja a la consideración del propio órgano, y cuando menos a la mayoría de los Grupos que lo integran, la selección de los "asuntos" que inciden en la ordenación de los trabajos, aunque resulte más complejo fijar los límites del concepto "tratar" (28).

Aparte de la generalidad del artículo en cuestión, el propio Reglamento señala un número de supuestos en los que los Portavoces de los Grupos participan en la adopción de medidas. Así, los ar

títulos 31.2 y 51.4 señalan respectivamente que los Portavoces serán oídos en la determinación de la Comisión competente respecto de una materia, y que la Junta será oída para decidir si una sesión es secreta. De otra parte, un grupo de cinco artículos reclama el acuerdo expreso para ciertas medidas (29) de entre los cuales sólo uno, el 47.1, pide la unanimidad, en primera instancia, para la adjudicación de los escaños y su ubicación, en el supuesto de que si no la hubiera se eligen por orden de importancia numérica. Todos los artículos referidos, excepto el 54.1, hablan de los Portavoces, mientras que éste es el único (aparte del 27) que se refiere expresamente a la Junta de Portavoces.

Respecto de las mayorías requeridas se supone que es la simple, pues de lo contrario se especificarían otras como lo hace el artículo 47.1 o como en fórmula más que discutible prescribe el artículo 54.1 (30).

Conviene señalar que para un estudioso de los textos, en su literalidad, el Reglamento utiliza dos fórmulas que pueden dar lugar a supuestos también diferentes. Como ya hemos indicado, al reclamar el acuerdo de los Portavoces (o de la mayoría de ellos) no se está reglamentando la necesaria convocatoria de éstos constituidos en Junta ya que el Presidente puede optar por recabar su opinión y su decisión separadamente sin que se le obligue a convocatoria del órgano. Tan sólo el mencionado artículo 54.1 reglamenta la convocatoria de la Junta para la fijación del Orden del Día. Una interpretación favorable a la existencia de la Junta dará lugar a que ésta sea convocada en cada uno de los supuestos que se recogen en los artículos mencionados en la nota (29); una interpretación restrictiva puede dar lugar a que el Presidente la convoque en el supuesto en que el Reglamento la menciona, limitándose a despachar con cada uno de ellos allí donde se reclama la intervención "de los portavoces"; esto naturalmente salvo que la mayoría de sus integrantes decida y pida al Presidente su convocatoria.

El Reglamento Provisional del Senado simplifica notablemente las cosas al dedicar en dos Artículos, el 17 y 18, las características de su Junta y sus funciones. La operatividad de dicho Organó queda muy reducida respecto de la del Congreso, ya que la del Senado sólo es oída por el Presidente en los supuestos que se indican y a diferencia de su homónima del Congreso no dispone de capacidad de autoconvocatoria ni recoge -como ya hemos indicado- la figura del acompañante. En el Senado, la Junta queda estrictamente reducida a un Organó asesor del Presidente. Cabe resaltar en este punto cómo en ambas Cámaras se articulan distintos sistemas por los que un Organó colegiado interviene junto con el Presidente en la fijación del Orden del Día; si en el Congreso es la Junta de Portavoces la que tiene que dar su acuerdo, en el Senado es la Mesa; Mesa y Junta de Portavoces tienen significación y actividad distinta en una y otra Cámara.

D. PRACTICA PARLAMENTARIA

Entre los aspectos que hemos señalado como más significativos en la Junta de Portavoces del Congreso merecen destacarse tres que pueden orientar la vida y funcionamiento de la Cámara por derroteros muy distintos de los previstos.

El primero de ellos sería el de la progresiva generalización del voto ponderado. Partiendo de la norma reglamentaria que lo permite en el supuesto del Art. 54.1 -y expuesta ya nuestra reserva sobre su dudosa constitucionalidad (ver nota 30)- la práctica de la Cámara y muy en especial la Resolución de la Presidencia de 27 de abril de 1979, que lo reglamenta para su posible uso en las votaciones de las Comisiones, hace previsible el recurso a dicho sistema en todos los Organos de la Cámara en que, tras la correspondiente votación, se haya producido empate y que naturalmente todos los representantes del mismo Grupo hayan votado en el mismo sentido. Por este procedimiento estaremos ante una habitual práctica de delegación de voto ya que los portavoces y representantes de los distintos Grupos políticos, en aras de la perfecta proporcionalidad, utilizan el voto de sus colegas en el sentido que me-

jor les parece en cada momento y además sin que haya habido expresa delegación, lo que hace aún más irregular el acto. La disciplina de voto, aunque se supone, debe constatarse en cada una de las votaciones, máxime cuando su ruptura no supone necesariamente la pérdida del escaño.

El segundo aspecto se refiere a aquel que pone al Presidente en relación orgánica con la Junta de Portavoces. Ciertamente el Art. 27 dice que el Presidente la reunirá para tratar los asuntos que atañen a la ordenación del trabajo, entre otros supuestos, "siempre que lo estime conveniente". Así redactado resulta potestativo del Presidente el tratar o no tratar ciertas decisiones que por su naturaleza están entre la "ordenación" y la reconocida función de cubrir las lagunas reglamentarias. Como a su vez los actos y resoluciones presidenciales van creando una jurisprudencia parlamentaria y ensanchando mediante las resoluciones el ámbito del Reglamento, parece lógico reclamar de la Presidencia actitudes homogéneas ante problemas de la misma naturaleza. Y todo ello en beneficio de la necesaria coherencia del legislador (el Presidente) en cuanto al procedimiento y al objeto, como también en beneficio de la deseada neutralidad de quien está llamado a desarrollar el Reglamento de toda la Cámara (31).

El tercer y último aspecto se refiere en sí a la propia Junta de Portavoces, a su dinámica interna y a la posible orientación que de la misma pueden hacer los Grupos parlamentarios.

Este es un Organo que por la naturaleza de sus integrantes, los líderes de las formaciones con presencia autónoma en la Cámara o en su defecto los parlamentarios más destacados de las cúpulas de los Partidos, puede convertirse en un pequeño parlamento dentro del Parlamento y, por la fuerza de la inercia, evolucionar hacia la sustitución del pleno en la adopción de medidas y decisiones que en la lógica del Régimen político sólo corresponderían al conjunto de la Cámara. La mejor disponibilidad hacia el intercambio de opiniones, la ausencia de limitaciones en las exposiciones, la mayor distensión ante la ausencia de controles y la limitada

0221

publicidad coadyuvarían a hacer de la Junta un órgano decisorio con natural tendencia a la suplantación de otras instancias en que el conjunto de la Cámara estuviera más plenamente representada.

Si ésta es una posibilidad razonable, puede darse también el supuesto contrario : que ante la creciente presencia de este Órgano en las funciones directoras sea arrinconado o reducido a un mero Órgano consultivo del Presidente, como quizá se apunte en algunas de las posturas manifestadas ante la elaboración del Reglamento definitivo.

222

3. NOTAS

- (1) Sustancialmente las Mesas parlamentarias tienen la misma composición. En Francia, por ejemplo, a los vicepresidentes y los secretarios habría que agregar los cuestores.

Ha habido -y nuestro país no fue ajeno a ello- ciertas polémicas en torno a la composición de la Mesa. En el caso italiano encontramos un reflejo de la misma en la diferente composición de la Mesa de la Cámara y la del Senado. Mientras que la primera, muy numerosa, recoge representación de las fuerzas más minoritarias, multiplicando el número de Secretarías (objetivo perseguido en nuestro país por el Grupo Comunista, sin éxito), la segunda que rechaza el argumento, se mantiene dando cabida en su Mesa a las fuerzas más importantes. Argumentan los defensores de esta tesis que no es necesario dar una total representatividad a la Mesa, 1º porque es un órgano administrativo, de gestión doméstica que no precisa de la presencia de todas las fuerzas, y 2º que dichas fuerzas tienen su órgano de representación en la Conferencia de Presidentes (nuestra Junta de Portavoces), órgano de importancia política y de presencia decisiva en la determinación de asuntos, calendarios, decisiones, etc.

- (2) RUINI, Op. cit., pág. 117 y MICELI, Op. cit., págs. 759-760
- (3) Ruini se adhiere con esta expresión a la expresada por Marriot, al que cita textualmente. Op. cit., página 115.
- (4) BARTHELEMY et DUEZ, Op. cit., págs. 525 y 529.
- (5) Vid. Les Parlements ..., págs. 300 y 301.
- (6) FRAILE CLIVILLES, Comentario al Reglamento ..., pág. 272
- (7) FRAILE CLIVILLES, Las Cortes ... (en La España de los 70), pág. 1125.
- (8) Todas las referencias textuales a las posiciones de los Grupos Parlamentarios pueden verse en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11; Comisión de Reglamento, sesión nº 2, de 21 de septiembre de 1977, págs. 296 a 298.
- (9) El Art. 22, apartados 2 y 3 del R. Pr. del Congreso, tras señalar la composición de la Mesa envía al Capítulo II del Título I, en el que se especifica la forma de elección de las Mesas, interina y definitiva.
- (10) La fórmula adoptada por el Senado coincide con la propuesta en el proyecto de Reglamento del Congreso y retirada tras la aprobación de las enmiendas, como vimos al comentar los debates de la Comisión.
- (11) Artículo 25 y Arts. 8 y 9 del R. Pr. del Senado.

- (12) TOSI, Op. cit., pág. 126
- (13) TOSI, Op. cit., pág. 125
- (14) TOSI, Op. cit., pág. 127. Aunque la confirmación de esta tesis tenga que venir de la comprobación del papel político efectivo, de las atribuciones, que los Reglamentos reconozcan a la Conferencia o Junta de Portavoces.
- (15) Las funciones de la Mesa quedan definidas con carácter general en el apartado 1 del Art. 22 del R. Provisional, que dice : "1. La Mesa, órgano rector del Congreso, actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente del Congreso, ostentando la representación colegiada de éste en los actos a que concurra. Salvo disposición contraria de rango legal, corresponde a la Mesa del Congreso las relaciones con el Senado".
 - . Declara por unanimidad cuál es la Comisión competente en una materia (Art. 31, 2 y 3).
 - . Crea una Comisión especial o una conjunta para tratar de un asunto en que dos comisiones son competentes (Art. 31.3). Encomienda el conocimiento de un asunto a la Comisión que tenga la competencia principal, o atribuye a cada una de las Comisiones competentes el conocimiento de la parte del asunto que le corresponde (Art. 31.3).
 - . Tiene facultad de ampliar el plazo para que las Comisiones emitan sus dictámenes (Art. 35.2).
 - . Da su acuerdo al Presidente para que convoque el Pleno (Art. 46.1).
 - . Ordena la publicación y envío a la Comisión correspondiente de los proyectos de ley y las proposiciones de ley tomadas en consideración (Arts. 91 y 93, respectivamente).
 - . Acuerda reenviar a Comisión el texto aprobado en el Pleno si como consecuencia de la aprobación de enmiendas resulta incongruente u oscuro (Art. 99.5).
 - . Recibe dictámenes y enmiendas (Arts. 97 y 101, respectivamente).
 - . Acuerda que la Comisión encargada de dictaminar un proyecto o proposición lo haga en plenitud de poder legislativo (Art. 102.1).
 - . Acuerda que un proyecto o proposición de ley se tramite por el procedimiento de urgencia (Art. 103.1); no le corresponde la iniciativa.
 - . Participa en la adopción de decisiones sobre la duración de las intervenciones en procedimiento de urgencia (Art. 104). Acuerda la remisión de una moción a la Comisión competente (Art. 139.1).
 - . Decide la celebración de sesión secreta (Art. 51.4). Da su acuerdo para efectuar votaciones ordinaria o nominal (Art. 73 y 74, respectivamente).

- (16) Al igual que en el Reglamento Provisional del Congreso, el del Senado señala el carácter de su Mesa en el Art. 27.1 cuando dice : "La Mesa, Organo rector del Senado, actúa bajo la autoridad y dirección de su Presidente. La Mesa os tenta la representación colegiada del Senado en los actos a que concurre". Tras esta definición del carácter general de la Mesa, sus atribuciones quedan especificadas en los siguientes artículos :
- . Distribuye el trabajo a los Secretarios (Art. 33)
 - . Acuerda la formación de Comisiones Mixtas Congreso-Senado (atribución que también compete, en solitario, al Presidente de las Cortes) (Art. 41).
 - . Distribuye el trabajo entre las Comisiones (Art. 45)
 - . Constituye una Comisión entre dos que concurren en competencia (Art. 46).
 - . Aprueba las audiencias por las Comisiones de representantes del Gobierno (Art. 58).
 - . Da su acuerdo al Orden del Día del Pleno y de las Comisiones, que es fijado por el Presidente, oídos el Gobierno y la Junta de Portavoces, y el Presidente de la Comisión en su caso (Art. 61.2). Obsérvese que en el Congreso la Mesa no participa en la elaboración.
 - . Da su acuerdo al Presidente para la celebración de sesiones informativas del Gobierno (Art. 70).
 - . Es oída por el Presidente cuando se reclama la observancia del Reglamento (Art. 75.2). En el Congreso no.
 - . Envía los proyectos a las Comisiones legislativas y los manda imprimir (Art. 86).
 - . Decide, a petición de 25 senadores, el voto de totalidad sobre un dictamen (Art. 95).
 - . Da su acuerdo al Presidente para incluir en el Orden del Día del Pleno las proposiciones de Ley de los Senadores (la Junta de Portavoces es oída) (Art. 98).
 - . Establece el orden de discusión de enmiendas y votos particulares del Proyecto de Constitución en el Pleno (Art. 121.3).
 - . Recibe las enmiendas in voce -por escrito- al Proyecto de Constitución (Art. 122).
 - . Recoge los resultados de la discusión y votaciones en el Proyecto de Constitución (Art. 124).
 - . Recibe los ruegos y preguntas (Art. 129.1); los contesta cuando le han sido dirigidos a ella (Art. 130); los incluye en el Orden del Día (Art. 131.2); habilita sesiones (oída la Junta de Portavoces) para los ruegos y preguntas pendientes (Art. 134.2).
 - . Recibe petición de interpelaciones; fija la fecha dentro de los diez días siguientes, oída la Junta de Portavoces (Art. 135.3).
 - . Recibe las peticiones de proposiciones no de ley en los supuestos de los apartados a) y d) del Artículo 137 (Art. 138).
 - . Fija las condiciones de asistencia de los medios informativos (Art. 145).

- . Dicta las normas de asistencia de los medios informativos a las sesiones de Comisión que son a puerta cerrada, oída la Junta de Portavoces (Art. 147).
 - . Forma parte de la Comisión de Gobierno Interior y por tanto participa en las funciones específicas de ésta (Arts. 141 y 152).
- (17) Para todo lo anterior confróntese : E. GUICHARD-AYOUB, Ch. ROIG et J. GRANGE, Etudes sur le Parlement de la V^e République, Paris, 1965; especialmente págs. 176 y sigs., y 213 y sigs.
- (18) Andre HAURIU, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Edición Castellana, de Barcelona, 1971, pág. 590.
- (19) Jean-Marie DUFFAU, Les règlements des Assemblées Parlementaires belges, Paris, 1977, pág. 35
- (20) J.-M. DUFFAU, op. cit., págs. 37 y 71
- (21) Para el caso italiano pueden verse entre otros : TOSI, Op. cit., pág. 210 y sigs.; LONGI, op. cit., pág. 91; BOCCACCINI, op. cit., págs. 256 y sigs.
- (22) MANZELLA, Il Parlamento, págs. 101 a 105.
- (23) Andre MATHIOT, Le Pouvoir Legislatif dans les démocraties du type occidental, Paris, Les Cours de Droit, 1973-74, Tomo II, pág. 414 y sigs.
- (24) Es justo coincidir con Manzella en que si el Gobierno abandona sus esfuerzos por introducir sus proyectos e intereses en la Conferencia y mediante ésta en el Orden del Día o en el Calendario, el papel de la Conferencia pierde todo su efecto con la repercusión consiguiente en las relaciones Gobierno-Cámara y en la propia dinámica del trabajo legislativo.
- (25) Respecto de la forma en que se materializa la presencia del Gobierno en la Conferencia de Presidentes, Juan BOURDON la califica de flexible, dependiendo de la estructura del Gobierno o de las concepciones del Primer Ministro; "la Conferencia acoge -dice- bien al Jefe del Gobierno, y al Ministro o Secretario de Estado encargado de las relaciones con el Parlamento, o bien al Ministro sólo", es decir que no existe una regla fija, absoluta, en lo concerniente a la presencia del Gobierno, aunque sí exista respecto de su prioridad. Vid. J. BOURDON, Les Assemblées parlementaires sous la V^e République, Paris, Notes et Etudes Documentaires, nº 4463, 17 abril 1978, pág. 105.

- (26) GOMEZ LLORENTE, de la Ponencia; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11; Comisión de Reglamento, Sesión nº 2, de 21 de septiembre de 1977, pág. 320.
- (27) GOMEZ LLORENTE, de la Ponencia; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11; Comisión de Reglamento, Sesión nº 2, de 21 de septiembre de 1977, pág. 321-322.
- (28) En el debate de la Comisión este problema es planteado por Alianza Popular que manifiesta por boca del diputado señor De la Puerta y Quintero que si en las Normas Provisionales se especificaba "deliberar", en el texto de la Ponencia se había sustituido esta expresión por otra mucho más restrictiva como es la de "consultar", que deja en manos del Presidente todo el poder decisorio. La oposición del diputado de Alianza Popular al vocablo de la Ponencia y su propuesta de un término omnicomprendivo como el de "tratar" es aceptada por la Ponencia y por la Comisión. En el espíritu del debate, y por tanto del legislador que aprueba el artículo, está la interpretación del término tratar como opinión que debe vincular al Presidente pues de lo contrario se habría optado por la simple consulta o el "oído" que mantiene el texto del Senado en su Artículo 18.
- (29) Estos Artículos son :
- Art. 31.2, por el que los Portavoces son oídos en la determinación de la Comisión competente.
- Art. 47.1, por el que se pide el acuerdo unánime (en primera instancia) de los Portavoces en el reparto y distribución de los escaños.
- Art. 50., por el que se pide el acuerdo de los Portavoces para la celebración de sesiones fuera de los días hábiles.
- Art. 51.4, por el que la Junta de Portavoces tiene que dar su acuerdo en la formación del Orden del Día; (si es preciso se recurrirá al voto ponderado).
- Art. 104., por el que los Portavoces dan su acuerdo para la fijación de plazos en el procedimiento de urgencia.
- Art. 117., por el que los Portavoces dan su acuerdo en la ordenación de los debates de Comisión, del Proyecto de Constitución.
- (30) El recurso a la utilización del voto ponderado que se indica en el Art. 47.1 es una fórmula de discutible constitucionalidad, ya que contradice la expresa prohibición del Artículo 79.3 de la Constitución por el que "El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable". Coincidimos con la apreciación de Andrea Manzella en que "parece poco conciliable con el principio constitucional de la personalidad y de la no delegabilidad del voto" (pág. 469 de La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los pro

fesores Alberto PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA, Madrid, 1980). Sin embargo, nuestra práctica parlamentaria muestra una tendencia creciente hacia la adopción de tal sistema, como lo pone de manifiesto la resolución presidencial del Congreso "sobre ponderación de voto en las votaciones de las Comisiones" (Resolución de 27 de abril de 1979; B.O.C. de 2 de mayo de 1979). En efecto, esta resolución de la Presidencia ("en uso de las facultades conferidas por el artículo 23 del Reglamento" y "oídos los representantes de Grupos parlamentarios y de formaciones políticas de la Cámara") extiende la discutible práctica al trabajo de Comisión y en consecuencia al legislativo, precisamente donde más claramente se contraviene no sólo el espíritu sino la letra del citado artículo constitucional y donde más debe hacerse realidad la intención de personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios.

Por otra parte y para esta resolución, el Presidente acude a la audición de una figura que no existe en el Reglamento y que fue expresamente rechazada en su fase de elaboración, por la Ponencia y por la Comisión, es la de fuerzas políticas, por entenderse entonces que todo el Reglamento se estructuraba en torno al Grupo Parlamentario y -respondiendo a las pretensiones del Grupo Comunista- se decidió rechazar la enmienda que pretendía la existencia de una Junta de Portavoces ampliada.

- (31) En relación con este punto, podemos señalar que de las quince resoluciones o normas complementarias del Reglamento Provisional del Congreso, dictadas por la Presidencia entre 1977 y 1981, en seis ocasiones lo hizo en uso de las atribuciones que el Reglamento (Art. 23) le confiere a él sólo, y que entre estas seis se encuentra la "Regulación parlamentaria para la votación de Investidura que no sea inmediatamente subsiguiente a un proceso electoral". (Res. de 11 de febrero de 1981; B.O.C. de 13 de febrero de 1981) "oyó a la Mesa y a la Junta de Portavoces, que prestaron su conformidad".

Lo mismo cabe señalar respecto de las "Normas sobre el procedimiento en el debate y votación de las mociones de Censura" (Res. de 28 de mayo de 1980; B.O.C. de 6 de junio de 1980) dictadas por el Presidente sin ninguna otra participación que se indique, mientras que la "Resolución sobre presentación y votación de la Cuestión de Confianza" (Res. de 15 de septiembre de 1980; B.O.C. de 19 de septiembre de 1980) recoge en su exposición de motivos que fueron "oídas la Mesa del Congreso y la Junta de Portavoces".

Las Normas de desarrollo dictadas por la Presidencia son las siguientes (con indicación -o ausencia en su caso- de los Organos que participen, según se señale o no en la exposición de motivos) :

- . Normas de desarrollo del Artículo 143 del Reglamento (Res. de 13 de diciembre de 1977; B.O.C. de 15 de diciembre de 1977). Procedimiento para los debates de las Comunicaciones del Gobierno. Sin Participación.
- . Normas sobre interpretación del Reglamento en materia de cómputo de plazos. (Res. de 8 de febrero de 1978; B.O.C. de 11 de febrero de 1978). Sin participación.
- . Normas de desarrollo del Artículo 127 del Reglamento. (Res. de 8 de febrero de 1978; B.O.C. de 13 de febrero de 1978). "Habiendo consultado a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios".
- . Resolución sobre designación de la Comisión de Incompatibilidades (Res. de 28 de marzo de 1979; B.O.C. de 29 de marzo de 1979). Sin participación.
- . Resolución de la Presidencia del Congreso sobre la tramitación de los asuntos que han tenido entrada en la Cámara durante la Legislatura anterior (Res. de 29 de abril de 1979; B.O.C., de 30 de abril de 1979). "previa deliberación de la Mesa y con su acuerdo".
- . Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre ponderación de voto en las votaciones de las Comisiones (Res. de 27 de abril de 1979; B.O.C. de 2 de mayo de 1979). "oídos los representantes de Grupos parlamentarios y de formaciones políticas de la Cámara, y de conformidad con el parecer mayoritario de los mismos".
- . Normas sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía (Res. de 5 de junio de 1979; B.O.C. de 8 de junio de 1979). Sin participación.
- . Resolución sobre votación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados de los Proyectos de Leyes Orgánicas (Res. de 23 de julio de 1979; B.O.C. de 10 de agosto de 1979). "oída la Mesa del Congreso y la Junta de Portavoces".
- . Resolución sobre procedimiento para la ratificación por el Pleno del Congreso de los Diputados de los Proyectos de Estatutos de Autonomía (Res. de 27 de noviembre de 1979; B.O.C. de 28 de noviembre de 1979). "de acuerdo con la Mesa y con la Junta de Portavoces".
- . Resolución sobre procedimiento de propuesta y elección por el Congreso de los Diputados de Vocales o Miembros de Organos o Instituciones, exigida por disposiciones constitucionales o legales (Res. de 7 de febrero de 1980; B.O.C. de 9 de febrero de 1981). "oídas la Mesa y la Junta de Portavoces".
- . Y las ya mencionadas al principio de esta Nota.

IV. LOS ORGANOS DE TRABAJO PARLAMENTARIO

0231

CAPITULO 7°

LA EVOLUCION HISTORICA Y LA ORGANIZACION INTERNA
DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

1. INTRODUCCION. CARACTERES GENERALES
2. EVOLUCION HISTORICA, EN EL DERECHO COMPRADO Y EN ESPAÑA.
3. ESTRUCTURA INTERNA DE LAS COMISIONES
 - A. EL PROBLEMA DE SU COMPOSICION
 - B. LOS METODOS DE DESIGNACION DE SUS MIEMBROS
 - a. Por el Presidente de la Cámara.
 - b. Por las Secciones, Comisiones "ad hoc" u otros órganos colegiados.
 - c. Por la Cámara en pleno.
 - d. Por los Grupos Parlamentarios.
 - C. LOS ORGANOS INTERNOS DE LAS COMISIONES
 - a. La Mesa
 - a-1 Formas de designación o elección de su Presidente..
 - a-2 Formas de distribución de las Presidencias entre los Grupos Políticos.
 - a-3 Atribuciones de la Mesa y de su Presidente.
 - b. Las Subcomisiones y las Ponencias

0232

D. LOS MEDIOS TECNICOS DE LAS COMISIONES

4. NOTAS

I. INTRODUCCION: CARACTERES GENERALES

Organizar el trabajo parlamentario con la mayor economía de tiempo y energías fue la razón primera que justificó la formación de los Reglamentos; la misma razón básica es perfectamente aplicable para explicarse la aparición, en el seno de las Cámaras, de unos órganos -las Comisiones-, menores en cuanto a su composición numérica pero muy efectivas en cuanto al ritmo de trabajo y a la cualificación de su producción legislativa o política. Las Comisiones son pues tan consustanciales al Parlamento como los Departamentos ministeriales a la estructura del Ejecutivo.

Sin embargo, si esta conclusión es cierta a la vista de la historia de los Parlamentos y de su estructura interna, no ha sido tan fácil lograr una opinión unánime respecto de tales órganos; muchos son los problemas que plantean a la hora de decidir su número, el ámbito de sus competencias, la formación interna o los procedimientos que pueden seguirse en su seno. El debate en torno a estos puntos ha sido precisamente su misma controvertida historia y lo que ha dado lugar a que existan diferentes tipos de Comisiones; diferentes formas de crearlas, y competencias muy distintas en unas y otras según las latitudes y las concepciones políticas.

Hoy día, habiendo dejado atrás una larga experiencia parlamentaria, las Comisiones son una realidad cotidiana en todas las Cámaras sin excepción -incluidas las británicas con su peculiar organización- hasta el punto de que sigue siendo válida aquella opinión de Delpech que, refiriéndose a las Comisiones Permanentes, decía: "Se ha visto en ellas, según parece un medio infalible de evitar el desconcierto ordinario de las asambleas que Bagehot y Boutmy han comparado justamente con los mítines, y de introducir alguna coordinación en las soluciones presentadas al voto de las Cámaras" (1).

Esta opinión, que reproduce, sin duda, criterios de racionalidad operativa y sobre todo el principio de división del trabajo en la Cámara, no hace desaparecer aquel recelo que mucho antes expresara Bentham y según el cual, "cualquiera que sea el mérito de las Comisiones no conviene que la Asamblea esté de tal manera entregada a la opinión de aquellos que se crea dispensada de la obligación de una de las tres deliberaciones. De otro modo se correría el riesgo de transferir insensiblemente el poder a un pequeño número de individuos sujetos, naturalmente, a extrañas influencias" (2). Situación que, por otra parte, se vió rotundamente confirmada durante la Convención francesa y llevada al extremo por el Comité de Salud Pública; hoy día, y aunque desde una perspectiva muy diferente, estos recelos podrían de nuevo ser traídos a colación respecto de las Comisiones con Plena Competencia legislativa de los Parlamentos italiano y español y de su antecedente más próximo, las Leyes de Comisión establecidas en la Ley de Cortes, española, de 1942. La decidida defensa del Parlamento, materializado en la reunión del Pleno, aunque conserva gran parte de su fuerza política, ha perdido contenido -especialmente en el ámbito legislativo- en beneficio del trabajo en Comisión.

Esta realidad ha llevado a los especialistas en el derecho parlamentario a formular una conclusión que dista mucho de las posiciones mantenidas por Bentham: para las Comisiones todo el trabajo legislativo, para el Pleno las votaciones.

Pero si profundizamos aún más en el denominado Sistema de Comisiones y vemos cómo se forman éstas y cuáles son sus atribuciones veremos que por su actual composición, proporcional a la distribución política del Pleno, la opinión de las Comisiones coincidirá generalmente con la de la Cámara, razón por la cual son excepción los disentimientos entre Comisión y Pleno y a su vez razón para que se haya llegado a decir que hoy más que nunca y como consecuencia de los Gobiernos de mayoría, el Pleno, es de -

cir el Parlamento, ha devenido en un órgano de registro, término acuñado tras la Primera Gran Guerra y de total aplicación en la actualidad.

Téngase en cuenta que en la actualidad es norma la formación de Comisiones por los criterios de proporcionalidad y que sus órganos internos se forman a su vez siguiendo sistemas de elección de voto limitado por lo que, si bien son representativos de las fuerzas más representadas, reproducen en sus respectivas direcciones -presidencias, mesas, etc.- el peso numérico de la mayoría, por lo que se evitan las anomalías producidas por las ya desaparecidas Secciones (los bureaux franceses) y anomalías como las de la "Comisión de Herederos (o Sucesores)" durante la Tercera República en Francia.

Con la nueva estructura y la existencia de una mayoría homogénea (al menos a la hora de respetar el programa legislativo y la disciplina de voto) el trabajo de las Comisiones se reducirá al desarrollo de los proyectos gubernamentales de tal forma que la Cámara, el Pleno, se limitará a tomar nota, a registrar por la mayoría de sus votos aquello que decidió la Comisión competente, es decir los criterios políticos y técnicos de las fuerzas que soportan, que apoyan, al Gabinete. Y si nos centramos en los casos de España e Italia, para aquellos proyectos que no revistan especial importancia, serán las Comisiones las encargadas no sólo de dictaminarlas sino también de darles su aprobación definitiva (3).

La superposición de estas dos realidades, el sistema de Comisiones (y muy en especial las Permanentes) y los regímenes parlamentarios mayoritarios ha situado al Parlamento en posición tan subordinada respecto del Ejecutivo que, no sólo se hace difícil mantener levantado el viejo estandarte de la división de poderes (más ficción que realidad), sino que, como apuntara Miguel Cuevas ya en el año veinticinco, "el Parlamento, en lugar de ser el

creador y fiscalizador de aquél (el Ejecutivo), tiene que limitarse al papel de cirineo político y mero registro de proyectos de Ley" (4).

No puede simplificarse sin embargo y concluir que el Sistema de Comisiones sea la causa del decaimiento y la pérdida de poder del Parlamento; las razones son, sin duda, mucho más complejas y existen ejemplos que confirman lo contrario, aunque coyunturalmente y no con carácter general; así, el poder del Congreso norteamericano se debe en buena medida a la vitalidad de sus Comisiones y muy en especial a las de encuesta; el excesivo protagonismo del Parlamento francés durante la Tercera República se debió también a las Comisiones en las que se ponía en marcha la responsabilidad del Gobierno sin necesidad de esperar a la Sesión plenaria (5).

Como apuntamos al principio y es bien conocido, el sistema de Comisiones ha sido un tema controvertido aunque ha finalizado por imponerse de forma generalizada quizá como un tributo a una sociedad progresivamente complejizada, así como a un órgano que por su propia naturaleza propende a ser numeroso.

El sistema de Comisiones, y muy en especial aquél que se fundamenta en el de las permanentes -el modelo más extendido hoy día- ofrece al estudioso la cara y cruz de la moneda, aspectos tan positivos como negativos, aunque el balance final le sea tan favorable, o al menos lo suficientemente poco perjudicial, como para que acabe imponiéndose en la práctica totalidad de los Parlamentos actuales.

Tres aspectos destacan sobre todo en favor del trabajo desplegado por las Comisiones:

- a) Agilizan el procedimiento. Dos razones subrayan esta afirmación; la primera viene dada por el mismo hecho de que la Co-

misión se integra de un número reducido de parlamentarios. El debate se circunscribe así, como tantas veces se ha dicho, a la intimidad de un comité que discute, sin las rigideces del Pleno, sobre materias ante las que -por la dinámica del órgano- se está en mejor posición de transaccionar. Este fenómeno se potencia mucho más en las Comisiones Permanentes por cuanto: son pocos los que discuten, discuten mejor y saben de qué discuten. La segunda razón viene dada por el procedimiento de los debates: el uso de la palabra y la adopción de acuerdos. Se ha convenido con mucha frecuencia que los debates en Comisión son más ágiles por escapar a los procedimientos rígidamente tasados del Pleno. Sin duda esto es cierto; los comisionados (comisarios en la terminología francesa) hacen uso de la palabra con frecuencia, se interrumpen dando viveza al debate y no están necesariamente controlados por la premura del reloj; este mismo sistema, al hablar desde el pupitre, hace que se eviten los grandes discursos y se discuta sobre puntos concretos, con intervenciones rápidas, se agiliza el debate y se llega antes a formulaciones concretas.

- b) Los miembros de las Comisiones están especializados. Esta es, posiblemente, una de las consecuencias más importantes a que ha conducido el sistema de Comisiones Permanentes. La permanencia prolongada en la Comisión le hace tan especialista en su área como a los propios funcionarios del Ejecutivo. Esto hace que los debates sean más rápidos y que se eviten muchas explicaciones superfluas. Ocurre, sin embargo, que la especialización solamente se consigue -con todas sus ventajas- en las Comisiones Permanentes, pues las especiales con su duración temporal o las "plenarias" con su carácter generalizante no conducen a especialización por áreas. La Comisión permanente -por contra- y sobre todo la de legislatura, lleva a una gran especialización en sus miembros y más aún con el principio de designación por los Grupos parla

mentarios. De esta forma el parlamentario permanece en la (o las) misma Comisión tanto tiempo como sea reelegido ya que su formación técnica y su experiencia serán allí de mejor provecho tanto para la función legislativa (como representante) como para la función política y de control (como miembro de un Grupo parlamentario, sobre todo si es de la Oposición).

- c) El sistema de Comisiones (sobre todo permanentes) favorece el Control del Ejecutivo (por Ministerios). La permanencia de los parlamentarios, su progresiva especialización y la concentración de su trabajo en áreas administrativas o en Ministerios conduce a un mayor contacto e intercambio de información entre los Departamentos ministeriales y sus correspondientes Comisiones parlamentarias. Necesariamente esta relación continuada en el tiempo lleva al Parlamento a un conocimiento de la política ministerial bastante profundo y a la Oposición a una información permanente (y la información es la base del posible control político).

Sin embargo, cada una de las tres consecuencias positivas estudiadas ofrece también aspectos negativos de los que surgirán corrientes críticas para el sistema de Comisiones; estos aspectos se concretizan en los siguientes puntos:

- a) Si es cierto que las Comisiones contribuyen a agilizar el procedimiento, también lo es que un crecimiento desmesurado de sus atribuciones acabará por expropiar al Pleno de competencias que deben ser sólo suyas. Esto es algo tan comprobable como que, en los casos de España e Italia al menos, hay leyes que se aprueban sin que el Pleno participe en ellas, es decir aprobadas por órganos de la Cámara, representativos de su sentir político, formadas proporcionalmente a la distribución de las fuerzas políticas, pero que no constituyen en sí mismos el cuerpo político que llamamos Parlamento. A este respecto conviene resaltar que existe en los dos casos señala -

dos una "reserva de Ley del Pleno" que en última instancia puede conducir estos proyectos al procedimiento ordinario; el Pleno por tanto no se ve literalmente expropiado de su capacidad legislativa (6).

Respecto de la tesis tantas veces sostenida de que en Comisión el procedimiento de los debates se ve sustancialmente aligerado de las estrictas normas del Pleno, puede decirse que se dan variaciones importantes según el tipo de Comisión y el número de sus componentes.

Una Comisión de encuesta o una Comisión con plena competencia legislativa se conduce necesariamente por procedimientos más tasados que una Comisión legislativa dictaminadora, e igualmente, una Comisión muy numerosa deberá aproximarse más a las reglas del Pleno, que una Comisión formada por pocos miembros (7).

- b) Hemos dicho que los miembros de las Comisiones permanentes, tanto si éstas son de legislatura como si se renuevan anual o bianualmente, adquieren (o llevan a ellas según los casos) conocimientos técnicos equiparables a los de los funcionarios de la Administración Pública. Esto, que ofrece indudables ventajas al Parlamento al situarle en pie de igualdad con el conjunto de Ministerios que integran el Ejecutivo, ofrece sin embargo como aspecto negativo el que cada vez más las leyes pierdan su carácter general definitorio para convertirse en leyes muy específicas, muy centradas en temas que bien podrían ser resueltos por los reglamentos o decretos del Ejecutivo.

Así, Pactet afirma que con el Sistema de Comisiones las Cámaras hacen más leyes pero también que éstas son cada vez más técnicas y que por tanto "las fronteras materiales entre legislativo y ejecutivo muestran tendencia a desaparecer: la ley es cada vez más técnica y menos regla general" (8).

- c) En el anterior apartado c) decíamos que las Comisiones posibilitan un mayor control de la política ministerial; en este podemos decir, en contrapartida, que también las Comisiones son un factor por el que se limita la iniciativa parlamentaria, que como las Standing Committees del Congreso americano, atienden allí la separación de poderes (9), y que tanto en régimen presidencial como parlamentario las Comisiones son instrumento de colaboración entre ejecutivo y legislativo, entre mayoría y oposición. En los regímenes de parlamentarismo mayoritario, al formarse las Comisiones de manera proporcional al Pleno, es norma que en ellas los Grupos estén distribuidos en forma similar y por tanto la mayoría de la Cámara mantiene su fuerza en la Comisión, además de reservarse los puestos más relevantes de los órganos de dirección; en este supuesto la Comisión conoce mejor al Ministerio pero el control se circunscribe al que ejerza la oposición, la minoría, ya que la mayoría colabora -más que controla- en el área correspondiente al Ejecutivo.

Del conjunto de los puntos comentados cabe sacar algunas conclusiones: la primera es que gracias al sistema de Comisiones y en especial a las Comisiones legislativas permanentes, el Parlamento está hoy a la altura de las demandas que genera la sociedad contemporánea. La gran producción legislativa sólo puede ser atendida gracias a las Comisiones -y el procedimiento de urgencia- que por estructurarse con mecanismos de proporcionalidad y ser sus miembros designados por los Grupos parlamentarios, evitan disfunciones entre Comisión y Pleno, siendo el trabajo legislativo para aquellas y la decisión última, el voto, para éste. Pero de esta forma, otro principio, el de publicidad, ha quedado plenamente afectado. La publicidad de la sesión plenaria, base de la comunicación entre representante y elector, último reducto del control sobre el elegido que, con el mandato representativo, goza de plena autonomía, queda reducida en las Comisiones a la mínima expresión; el trabajo en Comisión, donde se realizan impor-

0241

tantes transacciones, donde se recepcionan o sucumben la gran mayoría de las enmiendas, donde se esgrimen los argumentos de más peso a favor y en contra de las distintas posiciones, todo ese trabajo desaparece a los ojos del ciudadano que, en el mejor de los casos tendrá información -tamizada- por los medios de comunicación, siendo cada vez más infrecuente la existencia de los Díarios de Sesiones "in extenso" de las Comisiones (10).

Pero a pesar de éstos -y posiblemente otros- elementos en contra, podemos concluir con Joseph Barthelemy que "en conjunto el sistema de Comisiones es, por su propia naturaleza, tendente a favorecer la fecundidad y la calidad del trabajo legislativo y a desarrollar la libertad democrática" (11), o como en un sentido parecido apuntara Elia, si "el Parlamento en asamblea es el órgano característico de la dinámica constitucional ochocentista, el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevalente en el Estado contemporáneo" (12).

2. EVOLUCION HISTORICA EN EL DERECHO PARLAMENTARIO COMPARADO Y EN ESPAÑA

La evolución de las Comisiones en el derecho parlamentario compa
rado ofrece un calendario y unas pautas diferentes según los orí
genes del moderno constitucionalismo, pero sobre todo según las
necesidades de los distintos regímenes políticos; pero, a pesar
de todas las diferencias, con un carácter bien generalizado, to-
das las Asambleas parlamentarias han organizado en su seno, de
una u otra forma, estos grupos de trabajo con el fin primordial
de preparar los textos y resoluciones que deben ser adoptados
por la Cámara en sesión plenaria.

El sistema de Comisiones, tomado en su conjunto y haciendo abs -
tracción de los particularismos existentes, se desarrolla en dos
grandes períodos dando cada uno de ellos un sistema distinto:
el primero, durante el Siglo XIX, con la casi exclusiva existen-
cia de Comisiones especiales; el segundo, durante el presente Si
glo, en el que se expande el sistema de Comisiones permanentes.

Con anterioridad al Siglo XIX las experiencias más estables, en
cuanto a la utilización de Comisiones (no en cuanto a su carác -
ter) nos las ofrecen las Cámaras de Inglaterra, Suecia y Francia.

Pauwels señala que entre los años 1300 y 1547 el Parlamento in-
glés utiliza las Comisiones espciales (Select Committees) en las
que los Comisarios del Rey dejan sentir toda su influencia. La
reacción parlamentaria se producirá con el abandono de la utili-
zación de las Comisiones para así escapar a las intromisiones de
la Corona (período comprendido, según Pauwels, entre 1547 y 1660)
(13); durante la segunda mitad del Siglo XVII -según Lavroff-
(14) y ya en 1607 según Pactet (15) y Mathoite (16) el Parlamento
inglés utilizará para los bills de carácter financiero la Comi -

sión Plenaria como sistema para escapar al control del speaker, representante de hecho de los intereses de la Corona en el Parlamento. En 1790, según May, la Comisión plenaria es ayudada ya por las Comisiones especiales (17).

El Parlamento sueco, según indica Fusilier (18), crea las primeras Comisiones en el Siglo XVI, cuando el Parlamento de los Cuatro Estados u Ordenes, nombraba en su seno delegaciones de cada uno de sus brazos o estados para negociar con el Consejo o entre ellos mismos. Las primeras Comisiones comunes a los cuatro Estados y dotadas de un cierto carácter de permanencia parecen haberse constituido del Parlamento de 1650. Será con la Constitución de 1772, en la que ya se establece la división de poderes, donde se fijan las prerrogativas de la vieja Comisión secreta, y con el Acta de 1809 y la Ley Orgánica del Parlamento, de 1810, donde se fijan el número, la composición y competencias de las Comisiones permanentes.

La Francia revolucionaria de 1789 va a crear cuatro Comisiones que se incrementarán hasta veintiuna en 1791, con la particularidad de que estas Comisiones son permanentes y especializadas. La reacción frente a los abusos de la Convención, provocará, con el termidorismo, el establecimiento de Comisiones especiales, en las que, por la propia naturaleza de su temporalidad, los abusos y la acumulación de poder se hace más difícil. Como señala Lavroff, Francia sufre los grandes cambios constitucionales del período revolucionario por lo que "no hay -propriadamente hablando- una tradición francesa en materia de organización de las Asambleas parlamentarias en Comisiones, contrariamente a lo que existe en la mayor parte de los países europeos" (19).

Durante el Siglo XIX, como ya hemos comentado, existe un predominio generalizado de las Comisiones especiales. Sin embargo ello no excluye algunas excepciones como las de Estados Unidos y Suecia, y algunas tentativas efímeras como la de la Primera Repúbli

ca española. En los últimos años del Siglo comenzará a producirse una cierta inestabilidad organizativa que acabará con la adopción, en los primeros años del presente Siglo, del sistema de Comisiones permanentes.

Las Comisiones permanentes (Standing Committees) fueron, en la Cámara de Representantes, contemporáneos del comienzo de la Unión, mientras que en el Senado se introdujeron en 1816; desde estas fechas son tan habituales las Comisiones permanentes que las especiales (Select Committees) constituyen la excepción (20).

En España, desde el Reglamento de las Cortes de 1810 se establecen las Comisiones, de las que el Artículo 1º del Capítulo VII dice que "para facilitar el curso y despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes, se nombrarán Comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, lo que indicarán en su informe al tiempo de presentarlos".

Las Comisiones serán de dos tipos (Art. 5º del mismo Capítulo): principales (3 a 5 miembros) y especiales (3 miembros); las principales se corresponden con las llamadas generales no siendo por tanto asimilables con las permanentes legislativas; además, si estas generales son en sí permanentes, no lo son sus miembros que se renuevan por mitades cada dos meses (Art. 9), como las especiales.

Hasta el Reglamento de 1838 las Comisiones eran nombradas por el Presidente (1810) o por el Presidente y los Secretarios (1813, 1821 y 1834) utilizando por tanto un procedimiento similar al de las Cámaras inglesas y americanas de su época. Desde el Reglamento de 1838 en que aparecen las Secciones, serán éstas -según los procedimientos franceses- las encargadas de la formación de las Comisiones, hasta el Reglamento de 1887 en que se eligen directamente por el Congreso. El Reglamento de 1873 (Reglamento interio-

no de las Cortes Constituyentes) establece las Comisiones permanentes. Tanto éstas como las especiales se eligen por la Cámara mediante voto limitado. Con la Restauración se volverá al sistema de las Secciones y Comisiones especiales, hasta el Reglamento de 1918 (Reforma Antonio Maura) que da entrada a las grandes Comisiones permanentes, ministeriales, elegidas mediante voto limitado y con la particularidad de que pueden sesionar después de suspendidas las sesiones de la Cámara o concluida la legislatura (Artículo 81°).

A partir de 1882 Inglaterra introduce en sus procedimientos las Comisiones permanentes, pero con las particularidades que veremos y que la separan de las prácticas del Continente o de las del Congreso americano.

En primer lugar, la aceptación de las Comisiones permanentes no supone la aceptación del sistema de Comisiones puesto que el Parlamento británico se reserva procedimientos que le distancian de dicho sistema. En segundo lugar, las Comisiones son en realidad pseudopermanentes puesto que veinte de sus miembros son, valga la expresión, titulares de la misma, y para cada proyecto se nombran otros treinta, lo que las hace similares a las especiales; además, estas Comisiones, a diferencia de sus homónimas continentales, no se especializan.

La implantación de este peculiar sistema de Comisiones pseudopermanentes siguió los siguientes pasos: el 1° de diciembre de 1882 la Cámara de los Comunes resuelve crear dos Comisiones permanentes para el estudio, tras la primera lectura, de ciertas materias; durante la Sesión de 1883 se pone en práctica y a estas Comisiones van los bills "que se refieren al derecho, a los tribunales, al procedimiento legal y al comercio, a la marina y a las manufacturas" (21).

La Cámara de los Lores decide incorporar las Comisiones permanen

tes en 1889, precisamente cuando, tras comprobar su funcionamiento defectuoso y tras la salida de Gladstone, la Cámara de los Comunes decide -en 1888- no volver a organizarlas (22). En 1894 se reinstaura aunque sólo para los asuntos de Escocia; en 1907 se generalizan de nuevo, explicando Delpech (23) que no ha encontrado testimonio alguno que indicara su supresión desde 1894.

Con la definitiva estructuración del sistema de partidos disciplinados los debates de la Comisión plenaria y los del Pleno se repiten sin ningún beneficio y con despilfarro de tiempo, por ello finalmente no sólo se aceptan las Comisiones permanentes si no que se generalizan a cualquier bill, salvo expresa oposición de la Cámara.

El Siglo XX se abre -como hemos visto- con una decidida consideración favorable hacia las Comisiones permanentes. Francia que las establece en 1902 mediante nombramiento de sus miembros por las Secciones (bureaux), con la reforma de 1911 en la Asamblea y de 1921 en el Senado las eligen directamente cada Cámara (24). Inglaterra que en 1907 las asume definitivamente (y antes según Delpech), con la reforma de 1919 les da un nuevo impulso. España que las puso en práctica con el Reglamento de la Constituyente de la I República, las integra en 1918 (25) para quedar como sistema organizativo de nuestras Cámaras hasta la actualidad, si bien la forma de nombramiento de sus miembros va a experimentar cambios sustanciales (26).

Respecto de la Comisión plenaria británica, característica diferenciadora frente a otros Parlamentos, puede considerarse decaído su uso desde 1967 (27), y muy poco utilizado en Irlanda, Dinamarca, Australia y los Estados Unidos. Francia, que no ha sabido crear una tradición en el uso y en la forma de sus Comisiones, sigue -desde 1958- sin definirse por un sistema comúnmente aceptado por sus fuerzas políticas (28). España, como Italia, se decanta por el sistema de Comisiones permanentes y muy especialmente por el que otorga a éstas la plena competencia legislativa.

3. ESTRUCTURA INTERNA DE LAS COMISIONES

A. EL PROBLEMA DE LA COMPOSICION DE LAS COMISIONES

Decidir el número de miembros que integran una Comisión, el procedimiento de designación de esos miembros y los criterios a seguir para su reclutamiento, ha sido un problema importante en el derecho parlamentario comparado y, aún cuando hoy está en gran parte resuelto, sigue planteando interés por las repercusiones, sobre todo de índole representativa, que supone.

Las Comisiones deben ser órganos con un menor número de miembros que la Cámara; al menos esa es la tesis prevalente hoy día. Si exceptuamos la singular Comisión Plenaria del parlamentarismo inglés (y su área de influencia) esa ha sido la principal característica de las Comisiones desde su origen. En España, por ejemplo, ha sido norma durante todo el Siglo XIX, y hasta 1931, que las Comisiones se compusieran de siete miembros, excepto en los Reglamentos de 1810 (Art. 81°), 1813 (Art. 86°), 1873 (Art. 46°) que establecen cifras diferentes pero siempre muy próximas a la indicada (29). A partir del Reglamento de las Constituyentes de 1931 van a incrementarse los miembros de las Comisiones a veinti uno (Art. 35.4 del Reglamento de 1931 y Art. 52.1 del Reglamento de 1934) para abultarse considerablemente con los distintos Reglamentos de las Cortes Orgánicas.

El Reglamento provisional del Congreso (1977), así como el del Senado, no dice nada respecto del número de los integrantes de las Comisiones, dejándolo al cálculo de proporcionalidad de los Grupos y a las variaciones numéricas que pueda experimentar el Congreso (30).

Nuestra tradición ha sido -durante ciento veinte años- la de Comisiones muy reducidas, siguiendo la tesis expuesta por nuestros liberales de 1810 en el Artículo 4, del Título VII, del primer

Reglamento contemporáneo (31); tanto en la Segunda República, como en la actualidad, las Comisiones se integran de un número razonable, proporcional a la Cámara (menores las republicanas), que las hacen órganos de trabajo cómodos por su número y ágiles por sus métodos y composición.

El segundo aspecto a destacar lo constituye el de la cualificación de los comisionados. En Les Parlements dans le Monde se dice que "el nombramiento de los miembros de una Comisión se funda con frecuencia en las cualificaciones particulares, los conocimientos, la competencia, las preferencias y la antigüedad de cada diputado que será llamado para trabajar en el seno de la Comisión en que pueda prestar mejores servicios" (32); estas consideraciones deben verse desde dos ópticas diferentes: la primera, aplicándolas a un Parlamento liberal, en el que los partidos no están reconocidos o en el que no dejan sentir su influencia con fuerza; la segunda, en la actualidad, en Parlamentos con fuerte organización partidista, con disciplina férrea y con el Grupo Parlamentario como sujeto activo por encima de las individualidades.

En el primer caso -el Parlamento en el Siglo XIX- las Comisiones se forman según las preferencias individuales de los parlamentarios, es decir según su experiencia, su prestigio, su antigüedad, etc.; estas Comisiones se forman, preferentemente, por dos procedimientos: por decisión del Presidente de la Cámara, que elige personalmente a sus integrantes (caso de Inglaterra, Estados Unidos, o España hasta 1934), o por un órgano de la Cámara como pueden serlo las Secciones (caso de España desde 1838, o de los "bureaux" franceses) o una Comisión de Selección.

En el segundo caso -el Parlamento a partir de la Primera postguerra- las Comisiones se integrarán de miembros designados por el órgano de dirección de la Cámara, por un órgano elector (Comisión al efecto, Secciones, etc.) o por la Cámara misma, directamente;

pero en la práctica "cualquiera que sea el método empleado, son de hecho los grupos o los partidos los que juegan, en la mayor parte de los países, el rol preponderante ..." (33). Así, España, al constituirse como la democracia occidental más joven ha podido incorporar en sus procedimientos parlamentarios -por derecho- lo que en otros países se introdujo por la vía de la costumbre, por convenciones parlamentarias o simplemente por imposiciones "de facto"; en nuestro país los miembros de las Comisiones son designados por los Grupos parlamentarios, directamente, sin mediación de ningún otro órgano y siendo la pertenencia a ellas tan flexible como lo quiera el Grupo (34).

De esta forma la selección de los miembros se hará en razón de la idoneidad (experiencia, especialización, etc.) aunque se combinará también con criterios políticos del propio partido (corrientes de opinión, representación geográfica, fidelidad, etc.); así, la imbricación de estos dos sistemas, el de partidos y el de comisiones, conjugado con que el Parlamento es un órgano de representación política y no técnica, hará que las Comisiones sean una auténtica escuela para futuros expertos, sobre todo las permanentes, especializadas en áreas de la Administración pública: el político se aproxima así cada vez más al técnico, al funcionario, y el Parlamento mostrará una tendencia cada vez mayor (como lo viene haciendo desde la Segunda postguerra) a producir leyes menos generales, más sectoriales y más tecnificadas.

B. LOS METODOS PARA LA DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES

Las fórmulas empleadas por las Cámaras para la sección y nombramiento de los miembros de las Comisiones pueden reducirse a cuatro: designación por el Presidente (el Speaker en su caso, o por el Organo de dirección), elección por las Secciones o por Comisiones formadas para este fin, elección directa por la Cámara (por el Pleno), y designación por los Grupos parlamentarios, según una escala de proporcionalidad respecto de su representación en el Pleno. Si cada una de estas opciones suele emplearse con exclusión de las otras, ello no es impedimento para que en ocasiones se pongan en combinación algunas de ellas, como por ejemplo las dos últimas; en este supuesto, quizá el más frecuente, el Pleno se limita a ratificar -en una operación cargada de formalismo- lo que previamente han decidido los Grupos políticos.

Es también frecuente, y ya hemos apuntado algo de esto anteriormente, que un mismo Parlamento cambie de procedimiento, según las épocas y según se modifiquen las circunstancias políticas o las condiciones de los mecanismos representativos. Así, como ya dijimos antes, el Siglo XIX fue sin duda el de las Secciones -según el prototipo francés de los "bureaux"- así como el del gran protagonismo de los Presidentes de las Cámaras -según el modelo de speaker británico llevado al extremo por el Congreso de los Estados Unidos y muy especialmente por esa gran época que culmina con el "Zar" Cannon-. Hoy, sin embargo, modificadas substancialmente las estructuras representativas, universalizado el sufragio y consolidado un sistema que hace del partido político el eje de participación por excelencia, va a ser éste a su organización en la Cámara -el Grupo parlamentario, la fracción- el que a suma la principal función. Por ello, el speaker inglés ha visto mediada su antigua función, el americano se ha visto desplazado, las Secciones francesa o española han desaparecido, el Pleno, cuando interviene es sólo para ratificar, y los Grupos parlamen-

tarios han asumido, de hecho o de derecho, el protagonismo y la iniciativa que en otro tiempo tuvieron otros.

Analizaremos ahora los cuatro procedimientos referenciados, haciendo especial mención de cuál ha sido adoptado por el Parlamento español y en que momentos.

a) Designación de los miembros de las Comisiones
por el Presidente de la Cámara

La organización del Parlamento desde una óptica presidencialista, que arrancaría de las necesidades del monarca inglés y que sería asumido por las exigencias de la separación de poderes de la Constitución americana, aunque ha tenido rasgos de permanencia en numerosos reglamentos parlamentarios -entre ellos el que es objeto de nuestro estudio- no se ha mantenido en la actualidad para la designación de los miembros de las Comisiones

De los Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes Españolas, no son pocos los que recogen esta forma de designación. Unos, siguiendo la organización presidencialista a que nos hemos referido, como los de 1810, 1813, 1821 y 1834 (34); otros, por tomar del modelo americano (quizá el que más se les parezca, salvando las evidentes diferencias) las connotaciones de penetración de poderes, y utilizadas aquí como instrumento del autoritarismo del Régimen político y como fórmula de manipulación de la vida interna de una Cámara de corte corporatista: los Reglamentos de 1943, 1957, 1967 y 1971. Estos ofrecen una particularidad que les separa de los democráticos: que requieren para el nombramiento de los miembros de las Comisiones el acuerdo del Gobierno, de forma que éste dispone, con el procedimiento del placet, de la clave para la formación de Comisiones, especialmente de aquellas en las que tenga puesto un particular interés. Si a esto se añaden otras circunstancias como: el nombramiento del Presidente de las Cortes por el Jefe del Estado, su capacidad de adicionar miembros a las Comisiones (Reglamento de 1971) y la condición de

miembro de pleno derecho de la Comisión Permanente respecto de las Comisiones Legislativas, resultará que el trabajo de éstas difícilmente supondrá -en el supuesto de disensiones entre la Cámara y el Gobierno- graves problemas para la política del Ejecutivo (36).

En la actualidad, teniendo como fuente informativa la obra de la Unión Interparlamentaria, de 1977, sólo catorce países disponían, en esa fecha, de procedimientos de designación presidencial y de ellos, diez establecían como fuente primaria de nombramiento a los Grupos Parlamentarios, dos a la Comisión de Selección, y dos al Presidente, sin concurso de ningún otro órgano. De estos catorce países (entre los que se encontraban España y Argentina) son reseñables los casos de Holanda, Japón, Italia, India y Costa Rica, todos ellos depositando la capacidad de designación real en los Grupos de la Cámara y la formal en el Presidente (37). Con procedimientos como éstos puede concluirse que, salvo raras excepciones, la designación presidencial sin mediación ha desaparecido de la vida parlamentaria.

b) Designación de los miembros de las Comisiones por las Secciones, por Comisiones "ad hoc" o por otros órganos colegiados de la Cámara

La utilización de órganos colegiados de la Cámara para la designación de los miembros de las Comisiones fue muy utilizado en el Siglo pasado cuando los partidos políticos no tenían aún el peso específico que conseguirían durante los primeros años de nuestra centuria. La implantación de este sistema, que fue muy sólida en Francia y en España, se ha mantenido más en los países que han recibido mayor influencia de los procedimientos utilizados por las Cámaras británicas. Y este sistema, aunque no escape -como es lógico- a la voluntad de los Grupos parlamentarios, mantiene aunque sea formalmente una mayor independencia frente a ellos.

En España se utilizó el sistema de Secciones para la elección de los miembros de las Comisiones con los Reglamentos de 1838, 1847, 1854, 1876 (el de 1847, reformado) y 1918 (38).

En Francia, hasta 1910, los miembros de las Comisiones fueron nombrados por los "bureaux" (39); en Inglaterra, por el Comité de Selección, que procuraba respetar la proporcionalidad de los grupos políticos en el Pleno; y en los Estados Unidos desde principio de este Siglo, aunque con la intervención del "caucus", por la Comisión de Vías y Medios.

Hoy siguen manteniendo el procedimiento de una Comisión de Selección (que puede ser "ad hoc" o eventualmente la de Reglamento), los siguientes países: Canadá, Finlandia, Irlanda, Israel, Malasia, Noruega, Sudáfrica, Inglaterra y Sierra Leona. De éstos, en Canadá e Israel, según se especifica en la obra que utilizamos como fuente, los Grupos parlamentarios presentan por medio de sus líderes la lista de candidatos al Comité de Selección y éste elabora la composición de las Comisiones que luego debe aprobar la Cámara (40).

En los casos de Finlandia, Irlanda, Sudáfrica e Inglaterra -por tomar los que nos son más próximos- la decisión la toma (al menos formalmente) el Comité de Selección, sin que sea precisa la ratificación posterior por la Cámara, aunque indudablemente este Comité respete los criterios expresados por los Grupos parlamentarios, así como la observancia de criterios de proporcionalidad (41).

Otros cuatro países, Bélgica, Costa de Marfil, Suiza y Zaire, en lugar de una Comisión utiliza directamente a la Mesa de la Cámara; en los casos de Bélgica y Suiza con la decisiva intervención previa de los Grupos parlamentarios.

Así, pues, como puede comprobarse, los países que en la actuali-

dad utilizan en forma más directa a los Comités de Selección son aquellos que se conducen de acuerdo con lo que podemos llamar un modelo anglo-sajón, aunque en buena parte de ellos operan, implícitamente al menos, los grupos parlamentarios.

c) Designación de los miembros de las
Comisiones por la propia Cámara en Pleno

Esta fórmula fue utilizada por España con los Reglamentos de 1867 y 1873, es decir en los dos breves períodos (momentos casi) históricos en que pretenden realizar avances sustanciales las fuerzas progresistas de la burguesía española. En el Reglamento de 1867 la elección de los miembros de las Comisiones se realiza mediante escrutinio de lista y sistema mayoritario (42) y en el de 1873 mediante voto limitado, sistema por el que tienen adecuada representación en las Comisiones los partidos minoritarios y los independientes (43).

En Francia, en las Tercera y Cuarta Repúblicas, desde 1910, la elección de los miembros de las Comisiones se realizaba en el Pleno, mediante escrutinio de lista y con la adecuada proporcionalidad por grupos parlamentarios; si no se expresaba oposición a las listas de los Grupos, por cincuenta diputados, el nombramiento era automático (44).

En la actualidad son bastantes los países que utilizan el sistema de nombramiento directo por el Pleno, aunque bien pueden ser agrupados por conjuntos lo que simplifica su enumeración; en primer lugar todos los países del área socialista, tanto europeos como asiáticos (45), algunos países del Tercer Mundo (46) y otros europeos o que siguen el modelo anglo-sajón (47). Estos últimos (Australia, Austria, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia e Inglaterra) mantienen la intervención del Pleno, pero son los Grupos parlamentarios los que en realidad deciden quienes de sus miembros van a cada Comisión.

d) Designación de los miembros de las Comisiones por los Grupos Parlamentarios

Como hemos podido comprobar en los tres sistemas anteriores, en buena parte de las Cámaras que los utilizan operan junto a ellos las decisiones de los Grupos parlamentarios. De hecho todos ellos -con las excepciones señaladas- reconducen su procedimiento a la constitución de las Comisiones según un mecanismo de proporcionalidad y además respetando los nombres decididos en el seno de los Grupos. Estos, como ya apuntara Barthelemy al comienzo de los años treinta, "convertidos en órganos oficiales del Parlamento, constituyen los colegios electorales de las Comisiones" (48), y ello bien en virtud del Reglamento o bien en virtud de convenciones parlamentarias.

La presencia consolidada de los partidos en la Cámara y el logro de un estatuto de los Grupos parlamentarios hace impensable cualquier procedimiento que no lleve consigo el uso del sistema proporcional para la formación de los órganos internos; por ello señalaba Barthelemy, no sin cierta ironía, que "la proporcional contiene un tal dinamismo de justicia y de lógica que la Cámara, después de haberlo rechazado para su propio reclutamiento, lo conserva para su funcionamiento" (49). Y ello sin duda por razones de pura funcionalidad ya que la formación de Comisiones -cualquiera que sea su competencia- que no reflejen la composición del Pleno llevaría a una duplicación del trabajo parlamentario ya que el Pleno rechazaría, por su composición, lo que una Comisión, compuesta por individuos de signo proporcional distinto, hubiera elaborado; la proporcional es, por tanto, al tiempo que un signo de justicia distributiva, un mecanismo de racionalidad operativa, pues de lo contrario, en el supuesto de Comisiones paritarias, la legislación se llevaría a los plenos a base de votos particulares (50).

El Grupo, convertido en colegio electoral y organizado de acuer-

do con sus propios estatutos (no siempre públicos) dirime en su seno la posible competencia entre sus miembros, establece el orden jerárquico entre los mismos y los distribuye entre las Comisiones dando con ello lugar -directa o indirectamente- a auténticas promociones o destierros de sus miembros, según el grado de disciplina observado por éstos. El complejo entramado de consecuencias que produce el sistema hace del parlamentario en Comisión, más el representante de su partido que el representante del país, con lo que estamos ante otro de los mecanismos que han ido alterando la clásica concepción del mandato representativo (51).

Como puede comprobarse en la encuesta realizada por la Unión Interparlamentaria en 1977, de los países que ofrecen datos (y están entre ellos los más relevantes a los efectos de nuestro estudio), sólo uno, la República Federal de Alemania, disponía entonces de un procedimiento directo de nombramiento de miembros de las Comisiones por los Grupos parlamentarios; desde ese mismo año en España, con los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado, se adopta el mismo procedimiento, reconociendo así el verdadero papel de los Grupos y dando lugar -sin otros canales de mediación- a que las Comisiones sean una reproducción reducida del Pleno sin más problema que la particular situación en que quedan los miembros del Grupo Mixto (52).

España ya adoptó este procedimiento en los Reglamentos de 1931 y 1934; en el primero los Grupos (fracciones según la terminología del momento) proponían a la Cámara sus candidatos (Artículo 35.4); en el segundo, éstos eran designados directamente por aquellos (Artículo 52.1).

Como ya hemos señalado a lo largo de los distintos procedimientos referenciados, de hecho son los Grupos los que directa o indirectamente deciden quiénes de sus miembros van a cada Comisión, sobre todo en los países que se conducen por regímenes políticos homologables al nuestro, es decir, por regímenes pluralistas.

De esa forma queda en buena medida resuelto el problema que se produce con las vacantes, ya que con la práctica que concede a los Grupos la capacidad de designación, serán éstos los que tengan que resolver y en razón de la proporcionalidad será respetada la plaza de cada Grupo debiendo éste nombrar un nuevo miembro. Con esta fórmula las Comisiones cuentan siempre con la presencia de todo su espectro ideológico garantizado y las ausencias serán siempre voluntarias. El Reglamento provisional del Congreso dice al respecto (Art. 30.3) "Los Grupos parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros, adscritos a una Comisión, por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente de aquella". Esta fórmula se ha hecho extensiva a las ponencias y el vocablo "previa", al no concretar un plazo determinado, se ha interpretado como suficiente el que sea presentado el escrito al comienzo de la sesión.

Por el contrario, en aquellas Cámaras en que este procedimiento no sea tan automático deberá ponerse en marcha el mismo procedimiento que se utilizó para la designación de los miembros. El caso de Israel ofrece -como ya indicamos en su momento- una variante: el nombramiento de los miembros se realiza, al comienzo de la legislatura, por la Comisión de Selección y a propuesta de cada uno de los Grupos; durante la legislatura es la Comisión de Reglamento la que los nombra -habiendo propuesto los Grupos los nombres de sus candidatos-.

Será entonces esta Comisión la encargada de verificar la sustitución que lógicamente se producirá durante la legislatura.

C. LOS ORGANOS INTERNOS DE LAS COMISIONES

La función atribuída por las Cámaras a las Comisiones, las relaciones que éstas deben mantener con otros Órganos de la Cámara (o con el exterior) y el importante número de sus componentes (en ocasiones), ha hecho necesaria, desde el mismo origen de esta forma de trabajo, la creación en su seno de una dirección que ha venido a convertirse con el tiempo en una pieza importante; la importancia no se centra sólo en cualificaciones de orden técnico sino también -y en algunas Cámaras muy importante- de orden político. La relevancia de las presidencias de las Comisiones en el Congreso de los Estados Unidos, o en el Parlamento francés de las Tercera y Cuarta Repúblicas, hablan por sí solas para demostrar el peso específico de tal institución. La pugna entre los partidos, o en el seno de uno mismo, por conseguir las Presidencias -sobre todo algunas muy importantes- ponen de relieve que con el poder que los Reglamentos confieren a estas direcciones más el que las prácticas parlamentarias les van sumando, dichas Presidencias son apetecidas por la Mayoría para su tranquilidad política, y por la Oposición para un mejor ejercicio del control a que pretende someter al Gobierno. La enorme incidencia legislativa que conlleva la facilidad para enterrar o impulsar proyectos o el efecto multiplicador de una Comisión de Control, presidida por un miembro de la Oposición son elementos a tener en cuenta para ver en su exacta dimensión el tema que estamos tratando. El lugar que ocupan hoy las Comisiones (cualquiera que sea su específica competencia) proyecta a sus presidentes hasta el centro de la organización política no sólo del Parlamento sino del Sistema político, sobre todo los presidentes de ciertas Comisiones situadas en la clave del arco de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo; piénsese en el rol político desempeñado por el Presidente de las Comisiones de Presupuestos, Exteriores, Defensa o Industria y Energía, por ejemplo, y la diferencia sustancial para el Gobierno si están ocupadas por miembros de su Mayoría o de la Oposición (53).

Las Comisiones, por la característica de su trabajo y por las di men siones que han alcanzado en ciertas áreas y parlamentos pueden subdividirse en subcomisiones o en ponencias, bien para distribuirse entre ellas partes del trabajo de la Comisión o bien para preparar informes sobre los que la Comisión deberá dictaminar. De esta manera la Cámara hace pasar los proyectos y proposi ciones o cualquiera de las tareas que asuma por diversas fases o filtros, perfecciándose notablemente el resultado, ahorrando ener gías al total de sus miembros, acelerando el procedimiento ya que cada fase ulterior viene a completar a la precedente pero no a duplicarla; este proceso, que se lleva a efecto generalmente sin grandes asincronías, tiene solidez gracias a la composición proporcional de cada uno de estos órganos respecto de la composi ción política del Pleno, lo que hace de ellos sucesivas reproduc ciones simétricas del mismo, aunque de menor tamaño.

Del conjunto de nuestros Reglamentos históricos llama la atención la ausencia de tratamiento de las figuras de Presidente y Secretario de las Comisiones; no existe reglamentación hasta el de 1834 (54) en el que se dice que cada Comisión "nombrará un De cano de entre sus individuos (...) y un Secretario". A partir del Reglamento de 1838 la denominación será homologada a la del resto de las Cámaras parlamentarias, recogiendo la figura del Presi dente y Secretario, con la particularidad de que hasta 1943 serán nombrados por la propia Comisión (55) y desde esta fecha, por el Presidente de las Cortes (56).

Las figuras de la Ponencia o de la Subcomisión no se reglamentan en nuestro derecho parlamentario hasta el de 1918; desde este texto todos los Reglamentos han recogido este órgano de trabajo aunque con características distintas como veremos más adelante.

a) La Mesa de las Comisiones

La dirección de los trabajos de una Comisión está a cargo de un Presidente que cuenta con el apoyo de una serie de personas elegidas, como él, para tal fin; este conjunto denominado Mesa de la Comisión se constituye de un número variable según las Cámaras y en función del grado de representatividad que pretenda darse al órgano. Así, es frecuente que la Mesa se componga de Presidente y uno o varios Vice-Presidentes, y de uno o varios Secretarios, de forma que en ella se encuentren representados por lo menos los principales grupos parlamentarios.

Sin embargo, si esta es la corriente más común en Europa, el criterio unificador de todas las Comisiones, sea cual fuere su denominación, funciones, duración, etc., es la de tener al menos un Presidente, de modo que más que hablar de la Mesa se habla del Presidente y del Secretario, como elementos notablemente diferenciados por serlo también sus atribuciones.

Veamos entonces cuáles son las formas de elección o designación de estas presidencias (y en su caso la de los miembros que componen la Mesa), cómo se distribuyen entre las fuerzas políticas y cuáles son sus atribuciones.

a.1. Formas de designación o elección de los Presidentes de las Comisiones

Tres son las formas más usualmente utilizadas para cubrir la Presidencia de una Comisión (57): designación por el Presidente de la Cámara, elección por la propia Cámara (normalmente de entre los miembros de la Comisión) y elección por la propia Comisión.

El primero de los procedimientos señalados es hoy, de los tres, el menos frecuente. En la actualidad sólo lo utilizan cuatro países: Costa Rica, India, Malawi y el Reino Unido sólo para las Co

misiones permanentes; Bélgica utiliza un procedimiento mixto pues to que combina el nombramiento por la Comisión con las recomenda ciones que ofrece el Presidente de la Cámara de Representantes.

En España este procedimiento se ha utilizado en todos los Regla-
mentos de las Cortes Orgánicas, y en el de 1943 -como ya se ha
indicado- debiendo contar además con el consentimiento del Go -
bierno (cuyo Presidente, entonces, era el propio Jefe del Esta-
do); si se tiene en cuenta la forma de nombramiento del Presiden
te de las Cortes (ver capítulo correspondiente) se concluye el
grado de intervención que operaba sobre una Cámara ya de origen
profundamente autoritaria.

Entre todos los países referidos el que aporta una mayor tradi-
ción es el Reino Unido que lega su sistema a la India y Malawi.
El speaker, cuya neutralidad ha sido proverbial, nombra a los
Presidente (chairmans) de las Comisiones Permanentes (Standing
Committees) sin tener en cuenta consideraciones partidistas. Es-
te nombramiento se realiza al comienzo de cada Sesión (58).

El segundo de los procedimientos, el de elección por la Cámara
-normalmente de entre los miembros de la Comisión- se practica
hoy en una docena de países de entre los cuales sólo tres son
comparables y analizables desde una perspectiva política similar
a la nuestra; en el resto prevalece el régimen de un sólo parti-
do.

De los tres países indicados, la República Federal de Alemania
emplea este procedimiento en el Bundesrat; los Estados Unidos u-
tilizan a la Cámara sólo formalmente ya que la Presidencia de
las Comisiones es asumida en virtud del "seniority rule" por el
miembro más antiguo de la Comisión que es propuesto por su parti
do a la Cámara; ésta, si el partido tiene la mayoría, se limita
a ratificar la propuesta.

Puede indicarse, en contra de una tradición largamente asentada que el "seniority rule" ha entrado en una fase de inestabilidad que puede apuntar a su fin; entre 1971 y 1973 se han puesto en práctica procedimientos de votación secreta en el seno del Grupo demócrata, propiciada por los liberales del Grupo; este puede ser el primer paso de una modificación sustancial que haría menos automático el nombramiento de los presidentes del partido de la mayoría (59). Debe tenerse en cuenta de todas formas que en la obra repetidamente citada de la Unión Interparlamentaria se recoge como procedimiento de las Cámaras el arriba indicado, sin que se haga mención de las alteraciones que tras la implantación del voto secreto en el seno del grupo demócrata, en adelante como hasta ahora, sigan saliendo elegidos los más antiguos bien como consecuencia de su propio peso específico en el seno de la Cámara (y del Grupo) o bien como la manifestación más clara de la falta de fuerza del sector liberal del Grupo.

Finalmente Japón utiliza, para las Comisiones Permanentes, el sistema de nombramiento de sus presidentes por la Cámara, debiendo ésta elegir entre los miembros que las integran.

El tercero de los procedimientos es el mayoritariamente empleado: la elección de los presidentes por las propias Comisiones y de entre sus miembros.

Este ha sido el utilizado por nuestras Cámaras desde que los Reglamentos recogen la figura del Presidente y del Secretario con la sola excepción ya comentada de las Cortes Orgánicas.

Cabe señalar como nota digna de mención que el artículo redactado en el Reglamento de 1838 se va a reproducir literalmente hasta el de 1918, es decir a través de siete reglamentos y al menos en el espíritu de los dos de la Segunda República. Sólo el de 1943 aumenta el número de miembros situando junto al Presidente y al Secretario un Vicepresidente y un Vicesecretario.

La fórmula empleada por el artículo en cuestión (puede hablarse en singular por ser el mismo en todos) no especifica procedimiento de elección ni envía a ningún otro, por lo que debe entenderse la elección por mayoría simple, entonces, como también ha sido práctica en nuestras Cámaras, la presidencia le corresponde al Grupo mayoritario.

El Reglamento de 1977 es el más completo en cuanto a minuciosidad en la regulación de los sistemas de elección de los órganos. La composición política de la Cámara (y la del Senado) dió lugar al establecimiento de cauces por los que, en las Mesas de las Comisiones, estarían representados varios Grupos, al menos los dos más fuertes; sin llegar al perfeccionismo representativo de la Cámara italiana, el Reglamento del Congreso introduce el voto limitado para elegir a los dos Vicepresidentes y a los dos Secretarios de las Comisiones legislativas permanentes; con este sistema la presencia en la mesa de las dos fuerzas más importantes está garantizada. El límite de cinco deja fuera a las fuerzas más pequeñas que sólo podrían estar presentes en el caso de ampliar las vicepresidencias, las Secretarías o creando Vicesecretarías (60); o bien, en lugar de elegir como hasta ahora, por categorías, es decir separadamente al Presidente, luego a los Vicepresidentes y finalmente a los Secretarios (61), eligiendo al Presidente y luego mediante voto limitado de un nombre sobre cuatro candidatos, eligiéndose los otros cuatro miembros de la Mesa que quedarían adjudicados a las cuatro fuerzas políticas más representadas en la Comisión y por orden decreciente.

Hoy son mayoría las Cámaras que utilizan este sistema de elección por las Comisiones. De los cincuenta y seis países que responden a la encuesta de la Unión Interparlamentaria, treinta y siete lo hacen de ese modo (62), confirmando aquella categórica expresión de Joseph Barthelemy: "Este principio no es discutido en un régimen libre", por lo que según el mismo autor, el tema merece pocos comentarios (63).

a.2 Formas de distribución de las Presidencias de las Comisiones, por Grupos políticos

No existe una correlación automática entre los distintos sistemas de nombramiento de las Mesas de las Comisiones y su distribución política por Grupos de la Cámara. Parecería lógico que del sistema de elección por las Comisiones se desprendiera una atribución de las Presidencias al o a los partidos de la Mayoría, y sin embargo como se pone de manifiesto en la práctica esto no es así.

Si hubiera que establecer una regla podría decirse -como se hace por los autores de la encuesta que utilizamos de base- que en la mayor parte de los países es costumbre que las Presidencias de las Comisiones se atribuyan a la Mayoría (64); sin embargo, son tantas y sobre todo tan cualificadas las excepciones que esta regla puede no serlo tanto.

Las prácticas empleadas por las Cámaras dan lugar a cuatro procedimientos, todos ellos caracterizados más por la costumbre que por normas rígidas. El primero, ya señalado, es el de atribuir las Presidencias a la Mayoría (consecuencia lógica -en principio- de ser esa misma Mayoría la ganadora al realizarse la elección en el seno de las Comisiones).

El segundo, derivado del anterior y asentado en el área de influencia del parlamentarismo británico, consiste en atribuir la mayor parte de las Presidencias a la Mayoría pero otorgando la Presidencia de algunas Comisiones al principal partido de la Oposición. El tercero, consiste en repartir las Presidencias de acuerdo con la representación numérica de cada partido, es decir, siguiendo los criterios de representación proporcional que se adoptaron para repartir también los asientos en las Comisiones. Y finalmente, el cuarto que consiste en dejar el reparto de las Presidencias a los acuerdos entre los Grupos políticos o sus portavoces.

En Europa, área en la que prevalece el sistema de elección de las Mesas por las propias Comisiones, se da mayoritariamente el reparto de las Presidencias, según criterios proporcionales, siguiendo por tanto el mismo criterio que se tuvo a la hora de repartir los escaños de las Comisiones (65).

En España, los Reglamentos históricos no han tratado el tema, pero por el sistema de elección de sus Presidencias y Secretarías (mayoría simple) ha sido práctica habitual que estuvieran en manos de la Mayoría.

El Reglamento del Congreso (como el del Senado) regula la elección separada del Presidente, de los dos Vicepresidentes y de los dos Secretarios, por el sistema ya comentado; la atribución de Presidencias queda en poder de la Mayoría (o de la minoría más fuerte si lo es suficientemente); no existe aún regla fija sobre este tema y aún no ha podido consolidarse una costumbre aunque puede apuntarse que será razonable la existencia de pactos entre los Grupos políticos como compensación a los apoyos prestados, sobre todo si no hay mayorías sólidas (66).

a.3 Atribuciones de la Mesa de una Comisión, y muy especialmente de su Presidente

Como consecuencia del papel relevante que se ha conferido a las Comisiones situándolas en el centro mismo del trabajo parlamentario, sus presidentes y en general las Mesas se han visto potenciadas hasta constituirse en un objetivo importante, clave en muchas ocasiones, tanto para los Grupos de la Mayoría como para los de la Oposición. De todas formas es preciso subrayar que la importancia de estas presidencias estará en razón directa del papel y autonomía que los Reglamentos confieran a las Comisiones. Obviamente son muy distintas las Comisiones en el Congreso de los Estados Unidos o en la Tercera República francesa, de las de la Quinta República o las diseñadas por el Reglamento Provisio-

nal que comentamos; en aquellos, las americanas fueron calificadas por W. Wilson como "señoríos" y sus presidentes como "Lores propietarios"; en la actualidad su poder sigue siendo enorme aunque no llegue al despotismo de la época de Cannon; en las comisiones del Congreso de los Diputados, tal y como resultan del Reglamento Provisional, cabe un amplio abanico de posibilidades aunque pocas en razón de sus propias competencias; aquí, por las atribuciones conferidas al Presidente de la Cámara, será éste el que juegue un rol importante al ser el motor principal del procedimiento y canal forzoso de comunicación con otros órganos del Estado y con los ciudadanos; así, un presidente de Comisión tendrá más o menos cancha en función de sus relaciones con el Presidente de la Cámara.

Existe a pesar de lo dicho una esfera de actuación circunscrita a la ordenación y dirección de los debates, y unas atribuciones -compartidas con la Mesa- que hacen del Presidente de Comisión una institución relevante.

Desde un punto de vista político, detentar la presidencia de una Comisión supone para los Grupos parlamentarios un signo de solvencia y de prestigio tanto frente al resto de los Grupos como frente a su electorado. Además, como apuntara Barthelemy, "aceptar una presidencia de Comisión, es ya participar, es abandonar en alguna medida la intransigencia doctrinal" (67); el reparto de las presidencias entre los Grupos sería pues un factor de integración política, una potenciación de la capacidad de control de los Grupos que no integran la Mayoría, pero sobre todo un ensanchamiento de las bases de participación política, de colaboración y de creación de consenso dentro del sistema.

Decíamos que en los Reglamentos actuales el rol de los presidentes de Comisión está en razón inversa del grado de intervención que se les confiera a los Presidentes de la Cámara. Salvo un alto grado de confianza y comunicación entre ambas presidencias,

lo que ampliaría el margen de actuación de las Comisiones, lo habitual en una reglamentación presidencialista es que las de las Comisiones estén muy circunscritas al estrecho margen que ofrece la dirección de los debates en su seno y alguna que otra función más de índole administrativa que política o legislativa.

Si los Presidentes de Comisión forman parte de la Conferencia de Presidentes, como sucede en algunos Reglamentos europeos, reciben una mayor posibilidad de intervención y su actuación tiene entonces más relevancia. Si sucede -como refiere Barthelemy- que pueden hablar en los plenos cuando lo soliciten (al igual que los Ministros), o que pueden enviar a la Comisión toda enmienda o nuevo artículo propuesto en el curso de un debate en el pleno (como sucedía durante la Tercera República, a petición del Presidente de Comisión, de un Ministro o del Ponente), o si las Comisiones pueden comunicar directamente con los Ministros por medio de sus propios Presidentes, entonces ciertamente los Presidentes de dichas Comisiones tienen en sus manos poderes que les son propios, sin necesidad de otros órganos mediadores.

Sin embargo, las experiencias de la Tercera República (y su prolongación a través de la Cuarta) así como los abusos y despotismos producidos por las Comisiones Americanas han generado recelos en el parlamentarismo europeo, limitando el poder de actuación política de estos órganos y sus Presidentes, tasando minuciosamente sus actuaciones, fortaleciendo a las mayorías y confiriendo un gran poder de intervención al Presidente de la Cámara, es decir rematando en todos sus extremos esa obra arquitectónica, de sólidos refuerzos estabilizadores, que es el parlamentarismo racionalizado.

El Presidente de la Comisión, en nuestro Reglamento Provisional, tiene, aparte de la función ordinaria de ordenar y dirigir los debates (que compartirá en su caso con la Mesa) con las mismas atribuciones que el Presidente de la Cámara en el Pleno (excepto

la de cubrir lagunas e interpretar el Reglamento. (68), otras atribuciones que sí le son exclusivamente propias y a través de las cuales puede ejercer cierta influencia, sobre todo en materia de plazos; así, el Presidente de Comisión participa en la elaboración del Orden del Día de su Comisión (Art. 54.1), con la limitación importante de que es fijado por el Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, reduciendo su participación a la de ser oído.

Mayor autonomía tiene para la fijación del día y hora de los debates en la Comisión (Art. 94.4) así como para convocar las sesiones en que se debatirá el Informe de la Ponencia (Art. 96.3) aunque en ambos casos estará limitado por las prioridades que se ñala el Art. 54 y por el calendario general del Congreso y de las otras Comisiones en el que intervienen, a los efectos de planificación y coordinación, el Presidente y la Mesa del Congreso.

Tiene el Presidente, además, otras tres funciones: dos de mero trámite: la comunicación al Presidente de la Cámara del rechazo por la Comisión de un proyecto de Ley (Art. 95.2), y recibir información sobre el cambio de miembros de la Comisión (Art. 30.3); la tercera y última función le viene dada por el Art. 35.1 y según el cual los dictámenes de la Comisión "Serán firmados por el Presidente y un Secretario"; el carácter imperativo con que está redactado el precepto obliga al Presidente a la firma con lo que su incidencia en el procedimiento es pequeña a los efectos del "enterramiento"; podrá en todo caso incidir en dilaciones, pero no en forma determinante ya que en ese momento la Comisión ha cumplido su tramitación. Contando con el amparo de instancias superiores sí podrá provocar enterramientos, pero nunca por sus propias determinaciones.

La Presidencia de Comisión tal y como queda en nuestro Reglamento no ofrece un gran peligro en caso de ser asignada a Grupos de la Oposición, aunque siempre se podrán obtener mejores resultados

de cara al control, acelerando o dilatando los plazos, etc., dentro de unos estrechos límites reglamentarios.

Para las Comisiones -como para la Cámara- el Reglamento estructura una dirección colegiada que designa como la Mesa; sucede sin embargo que a la hora de atribuir funciones y competencias diferencia entre su Presidente, en el que deposita las más relevantes, y la Mesa propiamente (en la que queda comprendido también el Presidente, pero entonces como un "primus inter pares") con funciones primordialmente gestoras (69) y muy contadas las de verdadera incidencia política; entre éstas se encuentran la de pedir informes al Gobierno (Art. 34.1), la de pedir la presencia en la Comisión de autoridades y funcionarios (Art. 34.2) y la de llamar a otras personas cuyo testimonio sea preciso para los fines en que la Comisión trabaja (Art. 34.3); en estos tres supuestos que son los políticamente más relevantes el Reglamento no dice cuál es el cauce dentro de la Comisión; la iniciativa puede ser de la propia Comisión o de la Mesa, pero en todo caso el Reglamento la deposita procedimentalmente en la Mesa y suponemos que el cauce natural -por homologación con el de la Cámara- será su Presidente; en los tres supuestos la Mesa -y su Presidente- finaliza su cometido al trasladar la petición al Presidente del Congreso, cauce orgánico de comunicación con el exterior, como específicamente se señala en los tres apartados del Art. 34. La Comisión, su Mesa y su Presidente no disponen aquí de la comunicación directa con el exterior, ni especialmente con los Ministros, como sucedía en la Tercera República francesa.

b) Las Ponencias y Subcomisiones o Secciones

La dimensión de las Comisiones y la cantidad y calidad del trabajo que deben asumir ha dado lugar a su desdoblamiento, bien para facilitar informes al Pleno de la Comisión, bien para que, dividida en varios órganos menores, atienda simultáneamente a las distintas partes de un proyecto o cometido.

Esta práctica que se origina como respuesta metodológica y operativa de cara al procedimiento y frente a la acumulación del trabajo legislativo, entra en nuestras Cámaras con el Reglamento de 1918 y a la imagen y semejanza del "rapporteneur" francés. El Artículo 70° de dicho texto crea en principio la figura del ponente individual, aunque ya en el mismo artículo pone las bases del tipo de ponencia colegiada característica de nuestro Parlamento (70); el Reglamento de la Constituyente de 1931 no hace mención del tema, aunque en el apartado 3 del Artículo 37 dice y permite que las propias Comisiones acuerden sus normas internas de funcionamiento.

El Reglamento de las Cortes republicanas de 1934 dice en su Artículo 53.2 (del que es copia casi literal el Art. 33 de nuestro Reglamento Provisional del Congreso) que "las Comisiones permanentes podrán subdividirse en Secciones o constituer (...) ponencias"; el carácter de estas subcomisiones (las Secciones) y de las ponencias es el de ser producto de la autonomía funcional de la Comisión y por tanto de libre creación. No sucede lo mismo con las ponencias creadas al amparo de los Reglamentos de las Cortes Orgánicas, pues en todas ellas interviene el Presidente de las Cortes, a excepción de las del Reglamento de 1943 (71).

El Reglamento Provisional del Congreso reproduce en su práctica literalidad -como ya hemos indicado- el de 1934. Por ello nuestras Comisiones pueden subdividirse en Secciones (Subcomisiones) o constituer ponencias.

Hasta el presente, 1982, la Cámara no ha hecho uso de tales Secciones dándose la circunstancia además de que en el índice analítico de materias del Reglamento Provisional del Congreso, publicado por el Servicio de Estudios de la Cámara en 1981, el término "Secciones" envía a las materias reguladas por el término "Comisiones" y allí no aparecen las Secciones. Sin duda, la ausencia de práctica en tales órganos llevó a su omisión en el conjun

to de funciones y procedimientos incluidos dentro del vocable "Comisiones".

Respecto de las Ponencias el Reglamento del Congreso es abierto, es decir no regula más que su existencia (Arts. 33 y 96.1) sin especificar el número y la calidad de sus miembros. De esta forma la Ponencia puede ser impersonal o pluripersonal y esta última, puesto que el Reglamento no lo impide, formada por miembros de un sólo Grupo, o de los que, en su caso, forman la Mayoría.

Muy al contrario, el Reglamento Provisional del Senado, técnicamente mejor como ya hemos dicho en alguna ocasión, es más preciso en su formulación al decir en su Artículo 57º que "Las Comisiones pueden designar Ponencias elegidas de su seno para que elaboren el Informe, (...). Los Ponentes, sea cual fuere su número, no podrán pertenecer a un sólo Grupo parlamentario". Por lo tanto en el Senado no habrá Ponencias individuales; las que haya lo serán al menos de dos Grupos, evitándose así posibles abusos de un partido si éste forma la Mayoría él sólo, aunque no se puedan evitar las Ponencias formadas por dos partidos que en coalición constituyan dicha Mayoría.

Cabe señalar aquí de nuevo una disfunción en la organización de las dos Cámaras, aunque sólo sea teóricamente ya que en la práctica no ha habido lugar; si el Reglamento del Congreso recoge la figura de la Sección (Subcomisión) el del Senado, en uso de su autonomía, no lo hace, aunque ello sea a costa de falta de homogeneidad en posibles procedimientos de una y otra Cámara.

La Práctica parlamentaria de nuestras dos Cámaras nos ofrece una clara convención por la cual las Ponencias suelen ser impares y guardan criterios de proporcionalidad aunque desviados siempre en beneficio de la minoría más fuerte, de forma que sean homologables los resultados en las tres fases del procedimiento de cada Cámara: Ponencia, Comisión y Pleno. Tanto la Ponencia de la

Comisión de Reglamento (Verano del 77) como la de la Comisión Constitucional son suficientemente expresivas y nos ilustran al respecto.

Las atribuciones de la Ponencia son notables si se tiene en cuenta que a ella corresponde admitir (en parte o en el todo) o rechazar las enmiendas de los Diputados (o Senadores, en la Cámara Alta); la suerte que corran las enmiendas de los Diputados o de los Grupos en la Ponencia es un anticipo bastante certero de la que les espera en lo sucesivo; la composición de la Ponencia y la rigidez del voto en el seno de las Grupos da lugar a muy pocas sorpresas. El trabajo realizado por los Ponentes suele ser una base muy sólida, políticamente al menos; en las fases de Comisión y Pleno podrá ser mejorado técnicamente, pero resulta difícil, salvo acuerdos que modifiquen las posiciones anteriores, que se introduzcan contenidos políticos distintos de los plasmados por las fuerzas presentes en la Ponencia.

Las atribuciones se resumen en la elaboración del Informe que se realiza sobre la base del proyecto y las enmiendas presentadas al mismo; este informe, para cuya elaboración cuenta la Ponencia con quince días (Art. 96.2), se publicará en el B.O.C.E. acompañado de las enmiendas presentadas (o se reproducirá por otros medios si así lo acuerda la Mesa de la Comisión) (Arts. 90 y 96.3). El plazo de quince días puede ser ampliado si así lo exige el proyecto o juicio de la Mesa de la Comisión.

Los miembros de la Ponencia asumen, según los criterios internos que le órgano acuerde, la defensa de su Informe en la Comisión. Cuando la Ponencia no asume como tal una postura unitaria se presentarán ante la Comisión las opciones diversas que se mantengan la de la Mayoría y la de la Minoría debiendo ser la Comisión la que resuelva; si en el debate de la Ponencia se diera lugar al mantenimiento de dos posiciones logradas por empate (abstención de terceros) se presentarán ambas a la Comisión para que ésta resuelva al igual que en el caso anterior.

D. LOS MEDIOS TECNICOS DE LAS COMISIONES

La resolución de los problemas técnicos ha sido -y es aún hoy- una de las principales dificultades históricas de las Cámaras legislativas. Este problema que adquiere su mayor dimensión en los momentos en que la forma de trabajo habitual son las sesiones plenarias, comienza a obtener soluciones adecuadas a medida que se va imponiendo el trabajo en Comisiones; allí, por su misma naturalidad de órgano "de trabajo" (por contraposición al Pleno que sería el órgano político-público- tienen acceso especialistas, administradores, funcionarios, etc., con el fin de informar a los legisladores.

Las Comisiones son -sobre todo las permanentes, especializadas- el marco ideal para la resolución de este problema. Pero reunir las condiciones no basta, es preciso además contar con los me -dios materiales y con la específica voluntad de resolución de un tema que es tan antiguo como el mismo Parlamento.

Pero un Parlamento informado, dotado con los medios materiales y humanos suficientes, es un arma poderosa que contará siempre con los recelos de la Mayoría, cualquiera que sea ésta; de esta forma el Parlamento cuenta siempre -y especialmente en los regímenes parlamentarios- con una poderosa razón en contra: la razón de la Mayoría, que por apoyar al Gobierno, objeto del control parlamentario, no se mostrará partidaria de concederle la holguera de medios que la Oposición, por serlo, reclama. Esta dinámica, asentada en la alternancia, es el propio destino fatal de los Parlamentos modernos que en el umbral de una era altamente sofisticada y en la época de los Presupuestos billonarios, sigue contando -salvo rarísimas excepciones- con medios propios cercanos a los de hace cien años (72).

Las Comisiones se sirven, con mejor o peor fortuna según la eficacia de los Servicios propios y ajenos, de los Archivos y Biblioliotecas.

tecas de las Cámaras, en las que se encuentran Colecciones de Documentación Extranjera, Informes elaborados por Servicios Internacionales Parlamentarios cuyos sujetos de estudio son los Parlamentos o las Administraciones nacionales, etc.

Cuentan además con personal técnico asesor en número y dedicación muy variable (73) así como con las ayudas aportadas en virtud de su propio interés por cada uno de los Grupos parlamentarios.

El Reglamento Provisional del Congreso (Art. 29.2) dice que "Los Letrados desempeñarán cerca de la Mesa de las Comisiones, y respecto a las Ponencias, la función de asesoramiento jurídico y técnico necesaria para el cumplimiento de las tareas a aquéllas encomendadas, así como la de redacción...".

En la práctica, cada Comisión dispone de un Letrado, aunque no sucede lo mismo respecto de locales, archivos, taquígrafos, etc. (74).

En Europa, como dice Lavroff, el principio de soberanía nacional y el del mandato representativo no cuadran bien con la práctica americana de los "staff" libremente reclutados por las Comisiones. Pero si esta afirmación tiene una indudable base en nuestro Continente, no es menos cierto también que el Parlamento, y muy especialmente sus núcleos de trabajo, debe abordar su modernización, adecuando sus sistemas, poniendo a su servicio -al de su importante cometido- los grandes avances tecnológicos; el Parlamento tiene que salir fuera de sus paredes para -como el Ejecutivo- estar allí donde su presencia reportaría beneficios a la tarea para la que ha sido elegido (75).

215

4. NOTAS

- (1) Joseph DELPECH, Note sur les commissions et comités permanentes; A propos des nouveaux Standing Orders 46-48 de la Chambre des Communes (16 avril 1907), in Revue Française de Droit Public et de la Science Politique, 1908, pág. 299.
- (2) BENTHAM, Táctica de las Asambleas Parlamentarias, pág.
- (3) Existe en ambas Constituciones vigentes, la Italiana y la Española una reserva de Pleno para los proyectos que se consideren de importancia política, social o económica, así como las leyes orgánicas o las reformas de la Constitución. Así y todo, en el caso más experimentado, el italiano, las estadísticas arrojan un saldo muy elevado de leyes aprobadas en Comisión, en Sede Legislativa, que se cifra en dos tercios del total de leyes aprobadas por el Parlamento; sin duda en este elevado número no sólo están las leyes de menor importancia sino una buena parte de los de importancia política, social y económica. Esto puede explicarse - como lo hace LONGI - porque "en caso de urgencia y cuando es constatable un acuerdo amplio y extenso entre los diversos grupos parlamentarios, proyectos de Ley también políticamente relevantes pueden ser diferidos a las Comisiones en sede deliberante, siempre previa decisión de la Cámara (el Pleno)". LONGI, Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare, Milano, 1978, pág. 113.
- (4) Miguel CUEVAS Y CUEVAS, Las Comisiones Permanentes en los Parlamentos de Francia y España, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Tomo 147 (año 1925), pág. 345.
- (5) Recuérdese que, por ejemplo, Poincaré sube a la Presidencia del Consejo tras la caída de Briand que tropieza con la Comisión de Asuntos Extranjeros. Como ya hemos apuntado anteriormente, durante la III República la Comisión de Presupuestos fué conocida con el nombre de Comisión de Sucesores.

BARTHELEMY apuntaba que una buena parte de las críticas que se vertían sobre las Comisiones se debían al control que pretendían ejercer directamente sobre el Gobierno, señalando que el propio Poincaré las calificaba de "órganos parásitos" o de "parlamentos dentro del Parlamento". Confróntese J. BARTHELEMY, *Droit Constitutionnel*, París, pág. 552.

- (6) La práctica italiana pone de manifiesto que - como hemos visto en la nota 3 - la gran masa de la legislación de ese país se realiza en las comisiones legislativas en sede deliberante. En España, tras la aprobación de la Constitución y del Reglamento definitivo del Congreso (y en fecha próxima del Senado) puede deducirse que este tipo de procedimiento será empleado para un número importante de proyectos.

Al estudiar las Comisiones permanentes veremos las distintas posiciones que plantea el fenómeno de las Comisiones legislativas y las tesis contrapuestas sobre si este procedimiento constituye delegación del Pleno en un órgano que no es en sí mismo la Cámara, o si por el contrario la Comisión es también Parlamento y en consecuencia no se asiste a una delegación.

- (7) La Comisión plenaria del Parlamento británico se rige por normas mucho más flexibles que el Pleno, pero su Presidente conducirá el debate de forma muy distinta según la importancia del bill o según el número de parlamentarios que hayan decidido permanecer en la sesión de Comisión.
- (8) Pierre PACTET, Les Commissions Parlementaires, in Revue Française de Droit Public, 1954, pág. 128. Aunque bien podría decirse que esta conclusión no es consecuencia de la especialización de los parlamentarios y del sistema de comisiones, sino que ambas cosas son la respuesta a las demandas y necesidades de la sociedad industrial, a los intereses movilizadores por el principio de división del trabajo y a una población diferenciada en clases y sectores con necesidades e interés diferenciados.

En otro contexto, también Maurice HAURIU se refiere al fenómeno que comentamos cuando dice: "en nuestras Cámaras legislativas, ahora que se ha establecido en ellas la institución de las Comisiones permanentes, el poder real pasará a estas comisiones, en el seno de las cuales los parlamentarios se especializan y adquieren competencia de funcionarios, y la Asamblea plenaria y pública no hará bien pronto otra cosa que ejercitar un control político sobre estas comisiones"; Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid, 1927, (2da. edición), págs. 185-186.

- (9) Joseph DELPECH, Loc. cit., pág. 301.

- (10) Son pocos los países que ofrecen un diario de sesiones de las comisiones. España, hasta 1978 ha contado con esa preciosa documentación política y legislativa. En la actualidad sólo las comisiones con plena competencia legislativa cuentan con diario de sesiones; de las comisiones legislativas ordinarias (dictaminadoras) se conservan grabaciones magnetofónicas. Se da por otra parte la circunstancia de que en comisión suelen formarse a su vez subcomisiones o ponencias, precisamente las encargadas de recibir, aceptar o rechazar las enmiendas de los parlamentarios, y emitir un informe a la Comisión en el que se explican sus posiciones, los rechazos, las aceptaciones, así como el texto articulado del proyecto sobre el que la Comisión centrará su trabajo; de este trabajo - en fase de ponencia - no hay más constancia que unas actas (generalmente breves) y la información que la propia ponencia tenga a bien trasladar a los medios de difusión. En todo caso, Mathiot señala que las sesiones de Comisión son públicas en Gran Bretaña, Australia, Canadá y Japón; en los Estados Unidos, desde la reforma de 1970, por definición las sesiones son públicas excepto las que expresamente se decida lo contrario. Entre 1970 y 1974 según dicho autor el 30-35% de las sesiones de Comisión fueron públicas. En el resto de los países - si excluimos España - las sesiones son privadas.

Vid. André MATHIOT, Le Pouvoir Legislatif dans les démocraties du type occidental, Paris, Les Cours de Droit, 1973-74, Fascículo II, págs. 398 y sigs.

- (11) Joseph BARTHELEMY, op. cit., pág. 552.

El mismo Barthelemy señala en otro lugar que aún siendo el secreto contrario a la democracia, sin embargo es más práctico puesto que no desvía la atención de los parlamentarios; incluso - durante la III República -, los diputados no miembros de la Comisión no podían asistir a sus reuniones. Tanto en Inglaterra como en Francia (sigue el mismo autor) no pueden pedirse los trabajos preparatorios de las Comisiones porque no existen diarios de sesiones ni actas redactadas por el Secretario y aprobadas por la Comisión (III República). Hay un informe oficioso reproducido en el boletín de las Comisiones y que se comunica a la Prensa. Esta ausencia de publicidad tiene como contrapartida - según Barthelemy - que algunos diputados ejercen de corresponsales de la Comisión, ofreciendo "su" información a los medios de comunicación.

Vid. Joseph BARTHELEMY, Essai sur le travail parlementaire et le systema des Commissions, Paris, 1934, págs. 153-155.

- (12) Tomado de Silvano TOSI, Diritto Parlamentare, Milano, 1974, pág. 171.
- (13) PAUWELS, M.R.; Les Commissions parlementaires, in Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 3a. Serie, Nº 24, Noviembre de 1955, pág. 170.
- (14) Dimitri-Georges LAVROFF, Les Commissions de L'Assemblée Nationale sous la Ve République, in Revue de Droit Publique, 1971, pág. 1430.
- (15) Pierre PACTET, loc. cit., pág. 132. El autor afirma que la Comisión plenaria "debe su existencia, como tantas otras instituciones británicas, a circunstancias históricas fortuitas, pero perennizadas por la costumbre. Apareció por primera vez en 1607, bajo el reinado del absolutista Jacobo I Estuardo. Con el fin de escapar a la vigilancia del Speaker, considerado entonces como un observador al servicio del monarca, la Cámara de los Comunes decidió que sus debates preparatorios tuvieran lugar sin su presencia y sin ceremonial".
- (16) MATHIOT, op. cit., indica que es en 1607 donde se encuentra la primera referencia de un bill examinado en Comisión Plenaria (comisión de toda la Cámara); pág. 398.
- (17) E. MAY, Traite des Lois, privileges, procedures et usages du Parlement, Paris, 1909; Tomo 2º, pág. 4.
- (18) Raymond FUSILIER, Les Commissions du Parlement Suedois, in Revue de Droit Publique, 1959, págs. 1099 y sigs. (en especial, 1099, 1100, 1102 y 1104).
- (19) LAVROFF, loc. cit., pág. 1432.
- (20) J. DELPECH, loc. cit., pág. 300, nota 2. Cfr. BRYCE, La Republique americaine (ed. francesa de 1901), tomo I, Ira. parte, cap. XV, págs. 225 a 240.
- (21) E. MAY, op. cit., Tomo 2º, pág. 15. May dice que estas Comisiones son "de una parte, por el procedimiento y la táctica, semejantes a las comisiones especiales y, por otra parte, por el número y la calidad de sus miembros, más representativas que una comisión especial; siguen en buena parte de sus dictámenes, la manera de proceder adoptada por las comisiones plenarias".

- (22) J. DELPECH, Loc. cit., pág. 203.
- (23) J. DELPECH, Loc. cit., pág. 304, nota 2. El autor señala además que precisamente la Cámara de los Lores hizo desde el principio un uso generalizado de estas comisiones, mientras que la cámara baja siempre tuvo una consideración restrictiva de las mismas.
- (24) En 1908 Delpech da la cifra de 16 comisiones permanentes; en 1924, año de la publicación del Traité de Duguit, éste da la cifra de 20 comisiones permanentes.
- (25) Miguel Cuevas dice que "la implantación (...) del sistema de comisiones permanentes no viene al Parlamento español gracias a la preocupación que le merezca su propia vida, sino como una dádiva, entre imposiciones del Gobierno del Rey"; Miguel CUEVAS y CUEVAS, loc. cit., pág. 390.
- (26) Nombramiento por las Secciones desde 1918. Los Grupos Parlamentarios proponen a sus miembros en proporción a su fuerza numérica, y la Cámara decide, según el artículo 35.4 del Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 y lo mismo para el de 1934.

El Reglamento de 1943 (art. 21) señala que las Comisiones permanentes ministeriales están formadas por los procuradores que nombra el Presidente de acuerdo con el Gobierno. (v. también Título V, art. 25 del R. de 1957, en el mismo sentido; el Título V, art. 25 del R. de 1967 introduce una novedad; el Presidente nombra a los miembros, que son propuestos por la Comisión Permanente (en buena medida una Comisión de Jerarquías y casi automática) y con el acuerdo del Gobierno; se procura respetar proporcionalidad de los grupos de procuradores; sustancialmente lo mismo se regula en el Reglamento de 1971.

- (27) Según Mathiot sólo se conserva para proyectos constitucionales y para los no controvertidos. vid. MATHIOT, Op. cit., pág. 400.
- (28) Lavroff señala (Loc. cit. pág. 1432, nota 5) que "no hay, propiamente hablando, una tradición francesa en materia de organización de las asambleas parlamentarias en comisiones, contrariamente a lo que existe en la mayor parte de los países europeos".

La posición de las fuerzas políticas durante la Quinta República ha cambiado respecto de las Comisiones; en 1958

los golistas, recelosos del poder y los vicios de las comisiones permanentes (IIIa y IVa Repúblicas) fueron partidarios de reducir al máximo el número de éstas y enviar el máximo de trabajo legislativo a comisiones especiales. La oposición defendió al viejo sistema, recelosa a su vez de las intenciones autoritarias de los padres de la Constitución (De Gaulle y Debré especialmente). La historia de estos veinticinco años demuestra que que se han invertido las posiciones; el Gobierno se muestra partidario de las comisiones permanentes y la oposición de las especiales. Vid. LAVROFF, loc. cit., págs. 1438 y sigs.

- (29) El Reglamento de 1810 fija un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco. El de 1813 entre cinco y nueve. El de 1873, nueve miembros.

La cifra de siete miembros se debe, como veremos más adelante, a que durante el tiempo que funcionó el sistema de Secciones, cada una de ellas, las siete, enviaba un miembro a la Comisión, con lo que el número de sus integrantes venía dado por el de Secciones.

- (30) Durante el período de 1977 a 1982 las Comisiones se han formado sobre la base del 10% de la cifra que integra el total de miembros del Congreso (nos referimos - como en los supuestos que se han reseñado anteriormente - a aquellas comisiones que no tienen un número de miembros preestablecido, como las generales que lo tengan total o parcialmente, otras para las que se fija un número atípico - como históricamente la de Presupuestos - o la Diputación Permanente).
- (31) "Habiendo mostrado la experiencia que las comisiones numerosas no son a propósito para llenar el objeto que se proponen las Cortes de la pronta expedición de los asuntos....."
- (32) V. HERMAN et Fr. MENDEL, Les Parlements dans le Monde, (Union Interparlementaire), París, 1977, pág. 428.
- (33) V. HERMAN et Fr. MENDEL, Op. cit., pág. 428.

Véase para mayor información el cuadro de la página 430, de esta obra, en el que puede encontrarse cómo los países europeos occidentales y los que han seguido un desarrollo más acelerado de sus instituciones políticas en el mismo sentido, disponen de mecanismos directos e indirectos para el nombramiento de los miembros de las comisiones por los Grupos Parlamentarios.

- (34) El Art. 30.1 del Reglamento Provisional del Congreso dice: "Salvo precepto en contrario, las Comisiones Permanentes estarán constituidas por los Diputados presentados por los Grupos Parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de éstos"; y el apartado 3. del mismo artículo dice: "Los Grupos parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros, adscritos a una Comisión, por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente de aquella". De esta forma, es el Grupo parlamentario, y no el diputado, el que señala qué diputados, y por cuánto tiempo, deben ser adscritos a qué Comisión; de esta forma, como veremos más adelante, el debate y los arbitrajes por la pertenencia a las Comisiones se resuelven dentro del partido político o de la organización de éste en la Cámara.

El Reglamento Provisional del Senado (art. 42, especialmente el apartado 2) explicita la remisión a los Grupos si el número de candidatos fuera superior al de puestos a cubrir, ya que, "si procediera la elección, ésta se realizará por cada Grupo parlamentario para los puestos que le corresponden"; de esta forma la Cámara siempre se encuentra con tantos candidatos como puestos por cada Grupo, en razón de su fuerza numérica, procediéndose entonces a la adjudicación automática de los asientos acordados a cada Grupo en la Comisión. La pugna electoral se resuelve en el seno de la organización política, siendo un asunto de estatuto interno, en la que será infrecuente el recurso a ningún procedimiento electoral.

Como el Reglamento del Congreso, el del Senado completa su regulación con el art. 51 en el que se especifica que "Cada miembro de la Comisión puede ser sustituido por un suplente que sea miembro de su mismo Grupo parlamentario. El nombre del suplente debe ser previamente notificado por el titular o por el portavoz del Grupo al Presidente de la Comisión."

- (35) El Reglamento de 1810 reserva exclusivamente al Presidente de las Cortes la función de nombrar a "los individuos que hayan de componer las Comisiones, procurando que éstas no se acumulen en unos mismos" (art. 9 del Capítulo VII).

Los otros Reglamentos, de 1813 (Cap. VII, art. 82), de 1821 (Cap. VII, art. 87) y de 1834 (Tít. IV, art. 50) confieren esta atribución a los Presidente y Secretarios de la Cámara, es decir es ya una atribución del Organismo de dirección (la Mesa) y por ello, el Reglamento de 1834 se la atribuye al Presidente o en su defecto al Vicepresidente; en todo caso, por el peso específico de

los Presidentes se puede considerar como una atribución presidencial.

- (36) Reglamento de 1943: el Presidente designa a los miembros de las Comisiones, de acuerdo con el Gobierno (Título V, art. 21), igual que el art. 45 del Reglamento de 1957.

El art. 25 del Reglamento de 1967 establece unos órganos mediadores que hacen del nombramiento una operación compleja a caballo entre el procedimiento de designación presidencial y el de designación por un órgano de dirección o por una comisión al efecto. El Presidente designa a los miembros a propuesta de la Comisión Permanente (órgano que inicia el procedimiento y del que sale la lista de miembros) y el Gobierno da su acuerdo (órgano que mantiene una reserva de capacidad de nombramiento al ser el depositario del derecho de veto). A partir de este Reglamento se requiere a los órganos que intervienen en la designación para que las Comisiones reflejen la composición proporcional de los distintos grupos de procuradores que forman las Cortes orgánicas.

El Reglamento de 1971 describe el mismo procedimiento que el anterior (art. 35) pero confiere al Presidente la capacidad de adscribir - personalmente - diez procuradores a las Comisiones Legislativas, con carácter temporal, para proyectos de ley determinados, así como a la Comisión de Presupuestos (en este caso veinte procuradores), con los mismos derechos que los miembros permanentes; nótese a los efectos de ciertos proyectos de ley, difíciles para el Gobierno, que también la Comisión Permanente asiste de pleno derecho a las Comisiones y que por su composición es un notable refuerzo para el Gobierno.

- (37) De los países que en 1977 respondían al cuestionario de la Unión Interparlamentaria, los catorce siguientes utilizaban para la designación de las Comisiones el procedimiento presidencial: Argentina, Brasil, Costa Rica, España, Fidji, India, Italia, Japón, Malawi, Holanda, República de Corea, República del Viet-Nam, Sri Lanka y Zambia; excepto Zambia y Malawi que atribuyen el nombramiento exclusivamente al Presidente; Sri Lanka que atribuye la propuesta a una Comisión de Selección y España con el procedimiento ya descrito, el resto ofrece al Presidente la decisión ya adoptada por los Grupos parlamentarios.

Ver V. HERMAN et Fr. MENDEL, op. cit., cuadro 37, págs. 430 a 439.

- (38) Reglamento de 1838; Título VIII, artículo 72.

Reglamento de 1847; Tít. VII, art. 60.

Reglamento de 1854; Tít. VII, art. 64.

Reglamento de 1876 (El de 1847 reformado); Tít. VII, art. 65.

Reglamento de 1918; Tít. VIII, art. 62.

Las siete Secciones de la Cámara elegían cada una, de entre sus componentes, un miembro para la Comisión; por esta razón nuestras comisiones legislativas estuvieron siempre condicionadas a tener un número muy reducido de miembros.

- (39) A. LEFAS, La réforme des methodes du travail parlementaire, in Revue des Sciences Politiques, 1929, Nos. 30 y 31, pág. 513.
- (40) En el caso de Israel, al comienzo de la legislación la intervención corresponde al Comité de Selección y durante la legislatura a la Comisión de Reglamento. Cfr. V. HERMAN et Fr. MENDEL, Op. cit., cuadro 37, págs. 430 a 439.
- (41) De estos países citados - todos con Comité de Selección - sólo Sudáfrica emplea para la selección a la Comisión de Reglamento.
- Inglaterra emplea - en la Cámara de los Comunes - al Comité de Selección sólo para la formación de las Standing Committee; para la formación de los Select Committees se acude directamente al Pleno. La Cámara de los Lores utiliza, para todo tipo de comisiones, al Comité de Selección.
- (42) Reglamento de 1867; Título VIII, artículo 57.
- (43) Reglamento de 1873, Título IX, artículo 47.
- (44) "Cada comisión se compone de 44 miembros nombrados mediante escrutinio de lista por la Cámara en asamblea general. Pero la elección por la Cámara se ha realizado en raras ocasiones. En efecto, el artículo 12 del Reglamento permite a los diferentes Grupos políticos regularmente constituidos enviar al Presidente de la Cámara la lista de sus candidatos a las grandes comisiones, lista que deben establecer siguiendo una regla de proporcionalidad. Los diputados que no pertenecen a

ningún grupo son convocados por el Presidente para designar sus candidatos (...) En el caso de oposición, la Cámara procede a un voto por escrutinio de lista".
 L. DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel (2a. ed.) 1924, Tomo IV, págs. 330 y 331.

- (45) Se referencian en la obra de la Unión Interparlamentaria: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, República Democrática de Viet-Nam, Rumania y Yugoslavia.
- (46) Entre otros: Bangladesh, Jordania, Kuwait, Siria, Senegal, Tailandia y Túnez.
- (47) Austria, Dinamarca, Francia, Liechtenstein, Malta, Mónaco, Suecia, e Inglaterra (sólo para las Comisiones Especiales). También, Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda.
- (48) J. BARTHELEMY, Essai Sur Le travail parlementaire... pág. 87.
- (49) J. BARTHELEMY, Op. cit., pág. 99.
- (50) Cfr. a este respecto, C. J. FRIEDRICH, Gobierno Constitucional y Democracia, Madrid, 1975, Tomo II, págs. 158 y sigs. (especialmente 170 a 176).
- (51) Con el sistema de partidos, y más aún si este se fundamenta sobre el sistema de elección proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas, el representante ya no lo es tanto el parlamentario como el partido, que pasa a ser - como veremos en su momento - el auténtico candidato, constituyéndose, eso sí, como una individualidad de estructura compleja (integrado de una pluralidad de personas que dan presencia física al candidato, al partido, devenido así en representante).
- (52) Problema que, dicho sea de paso, puede llegar a ser importante si el Grupo Mixto sigue creciendo tanto en el número como en la calidad de sus miembros.
- (53) Barthelemy concedía tanta importancia a la Presidencia de las comisiones que subrayaba la conveniencia de que los hombres que habían ocupado carteras en el Gobierno - y más aún si podían volver a ocuparlas - fueran situados en las Presidencias de las Comisiones. De esta forma el trabajo parlamentario ganaba con la experiencia de los antiguos ministros, y éstos tenían la ocasión de ver, desde otro lado del prisma, nuevos enfoques a los mismos problemas. Vid. J. BARTHELEMY, Essai..., pág. 128.

- (54) Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 1834, Título IV, artículo 53.
- (55) Reglamento de 1838; Título VIII, art. 75.
 Reglamento de 1847; Tít. VII, art. 64.
 Reglamento de 1854; Tít. VII, art. 67.
 Reglamento de 1867; Tít. VII, art. 57.
 Reglamento de 1873; Tít. IX, art. 48.
 Reglamento de 1876 (el de 1847 reformado); Tít. VIII, art. 69.
 Reglamento de 1918; Tít. VIII, art. 69.
 Reglamento de 1931; Art. 35.5.
 Reglamento de 1934; Art. 53.1. Recoge por primera vez las figuras de Vicepresidente y Vicesecretario, para las Comisiones.
- (56) Los Reglamentos de las Cortes Orgánicas ponían el nombramiento de los Presidentes de las Comisiones en manos del Presidente de las Cortes, con la particularidad de que además, el de 1943 requería el acuerdo del Gobierno.
 Reglamento de 1943; Título V, artículo 22.
 Reglamento de 1957; Tít. V, art. 26.1.
 Reglamento de 1967; Tít. V, art. 26.1.
 Reglamento de 1971; Tít. VI, cap. II, art. 29.
- (57) Aparte de las que se indican en el texto se han producido otras formas de nombramiento como la del Cuerpo Legislativo de la Constitución del Año VII, por el Jefe del Estado; otras que podemos considerar mixtas por requerir la aprobación del Gobierno, aunque su nombramiento correspondiera al Presidente de la Cámara, como en el Reglamento de 1943, en España. Estas formas atípicas suelen corresponderse con regímenes autoritarios, estados excepcionales o regímenes de intervención, son poco frecuentes y no constituyen modelos estables.
 Pueden verse algunas consideraciones en el estudio realizado por MARAVALL CASESNOVES en el libro Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones, Madrid, 1947, especialmente el capítulo ter-

cero, así como en el libro de J. BARTHELEMY, Essai..., págs. 115 y sigs.

- (58) Los Presidentes de Comisión los elige el Speaker de entre una lista denominada "Chairmen's Panel" que se forma al comienzo de la sesión, de manera imparcial y que incluye a personalidades especialmente cualificadas con independencia de su adscripción política.
- (59) Puede verse a este respecto el comentario que le dedica Mathiot al tema en su obra citada págs. 409 a 411.
- (60) El Grupo Parlamentario Comunista hizo una propuesta en este sentido, que fué rechazada por la Comisión de Reglamento. Repetida la propuesta durante la elaboración del Reglamento definitivo, la llevó como enmienda al Pleno y nuevamente fué rechazada. Vid. para el Reglamento Provisional, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, año 1977, Nº 11; Comisión de Reglamento, sesión nº 2, celebrada el 21 de septiembre de 1977, pág. 328.
- (61) Al tener que elegirse separadamente al Presidente, Vicepresidentes y Secretarios y saliendo elegidos: el Presidente por mayoría simple y en las otras dos categorías las dos más votadas (también mayoría simple) debiendo escribir el elector sólo un nombre en la papeleta, el partido o grupo de la Mayoría tiene garantizados los puestos de Presidente, Vicepresidente 1º y Secretario 1º y el Segundo Grupo en fuerza numérica se adjudica la Vicepresidencia 2a. y la Secretaría 2da.

Este sistema, salvo pactos con terceros, tiende a consolidar la gestión entre las dos principales fuerzas de la Cámara.

Vid. Reglamento Provisional del Congreso, art. 29.1. Por su parte el Reglamento Provisional del Senado, en su art. 39.2. es mucho menos rígido porque permite por simple acuerdo, aumentar (o disminuir) el número de miembros de la Mesa y además no especifica ni sistema de elección, ni mayorías requeridas.

- | | | |
|------|-------------------------------------|-----------|
| (62) | Elección por la Comisión | 37 países |
| | " " el Parlamento | 11 " |
| | Nombramiento por el Órgano director | 5 " |
| | Ex Oficio | 3 " |

Fuente: obra citada de la Unión Interparlamentaria, pág. 440. Desde 1977 España se integra en el primer grupo y abandona en consecuencia el que ocupaba, el de nombramiento por el órgano director.
V. Lista de países en el cuadro de la pág. 443 y sigs.

- (63) Joseph BARTHELEMY, Essai... pág. 115.
- (64) Vid. V. HERMAN et Fr. MENDEL, op. cit., pág. 441 y cuadro 38 en págs. 443 y sigs.
- (65) Según los datos de la obra citada, en Europa siguen, para el reparto de Presidencias, el criterio proporcional, los siguientes países: República Federal de Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda (sistema mixto), Israel, Noruega, Holanda, Suecia y Suiza; Italia no ofrece datos. Austria, Dinamarca y el Reino Unido atribuyen las Presidencias a la Mayoría pero dejan a la oposición la presidencia de algunas Comisiones.
- (66) Entre 1977 y 1982 algunos partidos o grupos minoritarios, que apoyaron al del Gobierno, obtuvieron la Presidencia de alguna Comisión en el Congreso, como fueron los casos del diputado Sr. Senillosa (Coalición Democrática) para la de Radiotelevisión y el diputado Sr. Roca (Minoría Catalana) para la del Defensor del Pueblo.
- (67) J. BARTHELEMY, Essai... pág. 133.
- (68) En materia de interpretación del Reglamento o de cubrir sus lagunas, los presidentes de Comisión acudirán a las interpretaciones ya dadas por el Presidente de la Cámara y, en su defecto, evacuarán consulta a dicho Presidente para que sea éste, en uso de sus atribuciones, el que resuelva. Así sucedió en la propia Comisión de Reglamento durante las sesiones en que se debatió el informe de la Ponencia.
- (69) La Mesa de Comisión decide si los Informes de la Ponencia se publican en el B.O.C.E. o se reproducen por otros medios (art. 90); recibe las enmiendas a los Proyectos de Ley (art. 94.1); decide sobre la ampliación de plazo para que la Ponencia emita su Informe (art. 96.2); organiza y dirige los debates (con su Presidente) (art. 96, apdos. 5 y 7); decide sobre la admisión de enmiendas "in voce" (art. 96.6).

Respecto de los plazos en que la Comisión debe emitir sus informes, fijado en dos meses por el Reglamento puede ser alterado cuando concurran circunstancias de excepción apreciadas por la Mesa del Congreso (art. 35.2); en la explicación de estas circunstancias - si son de prolongación del plazo - deberá tener parte activa la Mesa de la Comisión.

- (70) El art. 70 del Reglamento de 1918, primero de los nuestros que regula la institución, decía: "Las Comisiones formadas con arreglo al art. 65 (comisiones ministeriales permanentes), elegirán de entre sus individuos, para cada proyecto de ley o cada asunto, un ponente, que redactará un informe sobre los mismos y llevará la voz de la Comisión. A la vez elegirán un sustituto para que le reemplace cuando sea necesario, y podrán agregar otro u otros miembros que colaboren y mantengan la discusión ante el Congreso acerca del dictamen que haya prevalecido...."
- (71) El Reglamento de 1943 (art. 27) confiere la capacidad de creación de ponencias y nombramiento de sus miembros al Presidente de la Comisión. En los otros tres Reglamentos, el de 1957 (art. 31), el de 1967 (art. 31) y el de 1971 (art. 41) las ponencias son nombradas por el Presidente de la Comisión con el acuerdo del Presidente de las Cortes. Obsérvese que en el Reglamento de 1943 el nombramiento de Presidente de Comisión se hacía por el de las Cortes con el acuerdo del Gobierno, acuerdo que desaparece en los otros tres Reglamentos; podrían encontrarse aquí cláusulas de compensación que nivelen la intervención de jerarquías en la formación de estos órganos. Así, en 1943, como el Gobierno interviene ab initio en el nombramiento del Presidente de la Comisión éste puede luego "autónomamente" nombrar las ponencias; como en los Reglamentos de 1957, 1967 y 1971 ya no interviene el Gobierno directamente en los nombramientos de Presidentes de Comisiones, entonces sí se requiere el acuerdo del Presidente de las Cortes para el nombramiento de las ponencias.
- (72) Para constatar la escasez de medios de los Parlamentos en la actualidad, salvo alguna excepción, puede consultarse la encuesta citada de la Unión Interparlamentaria, págs. 476 y sigs.
- (73) Véase la obra citada anteriormente, cuadro 42, pág. 486 y sigs.
- (74) Las Comisiones Permanentes, por su estabilidad, disfrutan de un estatuto privilegiado respecto de las especiales y muy singularmente respecto de las de Investigación o encuesta. Resultan ilustrativas como ejemplo de su situación las reiteradas declaraciones de los miembros de la Comisión de Investigación sobre el Síndrome Tóxico en las que se ponía de manifiesto la ausencia de condiciones materiales mínimas.

0290

- (75) Véanse a este respecto las interesantes reflexiones de CHANDERNAGOR en su libro ya citado, Un Parlement pour quoi faire?

0291

CAPITULO 8º

LOS DIVERSOS TIPOS DE COMISIONES SEGUN
SUS FUNCIONES, COMPETENCIAS Y DURACION

1. INTRODUCCION AL TEMA. EXPLICACION DE LA CLASIFICACION
ADOPTADA.
2. TIPOLOGIA
 - A. LAS COMISIONES GENERALES
 - B. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS
 - a. Las Comisiones Legislativas Permanentes
 - a-1 Ordinarias
 - a-2 Descentralizadas
 - b. Las Comisiones Especiales
 - c. Las Comisiones Mixtas
 - C. LAS COMISIONES DE ENCUESTA O INVESTIGACION
3. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS COMISIONES EN EL
PARLAMENTO ESPAÑOL
 - A. LOS TEMAS DE MAYOR RELIEVE EN LOS DEBATES DE LA
COMISION DE REGLAMENTO .
 - B. TENDENCIAS QUE SE APUNTAN EN NUESTRO SISTEMA DE
COMISIONES Y SUS CONSECUENCIAS.
4. NOTAS

I. INTRODUCCION AL TEMA. EXPLICACION DE LA CLASIFICACION
ADOPTADA

"Hay Comisiones en Inglaterra, pero no hay -propiamente hablando- el Sistema de Comisiones". Esta expresión de Joseph Barthélemy sitúa a nuestro juicio las fronteras entre dos concepciones distintas del trabajo parlamentario; a pesar del tiempo transcurrido, de la evolución experimentada por aquel país y los de su área de influencia, y del decaimiento de la Comisión Plenaria, dicha frontera sigue sin haber caído.

El Parlamento español por el contrario se ha alineado en el sistema de Comisiones, siguiendo durante el Siglo pasado y hasta 1918 el modelo francés de Comisiones Especiales; hoy, tras las experiencias de la II República y las prácticas de las Cortes Orgánicas, el Congreso y el Senado han adoptado el sistema de Comisiones, y específicamente el de las Permanentes, como el más adecuado para dar solución a las tareas legislativas y de control que el momento actual les plantea.

El sistema adoptado, como el de la mayoría de los Parlamentos contemporáneos, combina las comisiones Permanentes con las Especiales, dando prioridad a las primeras por su continuidad en el tiempo y por su especialización en los ámbitos de cada Departamento ministerial. El bicameralismo de nuestras Cortes hace poco necesaria la existencia de comisiones Mixtas y constitucionalmente se limita mucho su existencia; la eventual intervención de investigaciones parlamentarias dará lugar a otro tipo, las comisiones de Encuesta.

Cada una de estas comisiones, y todas en conjunto, son creadas y puestas en funcionamiento como consecuencia de una determinada concepción del trabajo parlamentario; a su vez, de la exis-

tencia de ellas y del procedimiento que en consecuencia dimanen tenemos como resultado un Parlamento cuya estructura se asienta en el Sistema de Comisiones, básicamente en las Permanentes y, a mayor abundamiento, abriendo las puertas a una progresiva intervención de aquellos que tengan Plena Competencia Legislativa.

La adopción de tales métodos comporta una serie de consecuencias que inciden directamente en varios de los principios considerados como las columnas vertebrales del régimen parlamentario; estas consecuencias no por ser claras conducen siempre a una fácil caracterización: así, por ejemplo, el principio de publicidad consustancial al mandato representativo, defendido magistralmente por Bentham o por Kant, y tan limitado por el trabajo en Comisión; o la consideración de las Comisiones como "órganos de la Asamblea", órganos de trabajo cuya función se limita a preparar mediante un dictamen la soberana decisión del Pleno; consideración que debió cambiar, en forzada doctrina, para justificar las leyes de Comisión en Italia (establecidas con anterioridad en España, en 1942, pero sin dar lugar entre nosotros a tales justificaciones doctrinales).

Esta doctrina tiene como objetivo justificar la perfecta identidad entre el Pleno y las Comisiones con Plena Competencia Legislativa viene a dar un vuelco total a la concepción clásica según la cual las Comisiones no son (ni pueden serlo) lo mismo que el Pleno, por lo que son consideradas como meros órganos de trabajo y cuyas prerrogativas, por tanto, están muy reducidas frente a aquél, a quien se identifica en exclusiva con la Asamblea (1). Estas consecuencias y otras que señalaremos en el presente capítulo nos sitúan ante un tipo de Parlamento bien distinto del decimonónico y, junto con otros factores que inciden directamente en los fundamentos del Sistema político, ante un parlamentarismo también diferente.

La clasificación que hemos adoptado para el análisis de los distintos tipos de Comisiones no se adecúa a ninguna de las dos

que nos ofrecen los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado, que dicho sea de paso, no dan una clasificación homologable aunque el Sistema adoptado sea en sustancia el mismo.

El Reglamento del Congreso (Art. 28) dice que sus Comisiones pueden ser: "permanentes especiales o de encuesta" ofreciendo así una clasificación resultante de la combinación de dos criterios, el de su duración y el de su función. El Reglamento del Senado (Art. 39) dice que sus Comisiones "podrán ser generales, legislativas y especiales" creando así una tipología que pareciendo fundarse en las funciones a desarrollar por cada grupo de ellas deja márgenes de indefinición. Así pues, en las clasificaciones de uno y otro Reglamento no se observa un criterio definido, ni por separado ni en conjunto, razón por la que hemos preferido adoptar nuestra propia clasificación, más próxima a la del Senado pero también más matizada.

Nuestra clasificación se basa fundamentalmente en la consideración de tres grupos de Comisiones organizadas en torno a la funcción para la que han sido creadas; dentro de estos grupos, donde fuere necesario se ha abierto subdivisión en función de otros criterios, como el de la temporalidad o el de la competencia conferida.

De esta forma hemos clasificado las Comisiones en tres grandes grupos: las Generales, las Legislativas y las de Investigación o Encuesta.

Las Generales que creadas con carácter permanente no tienen funcción legislativa y que además pueden no darse por igual en una y otra Cámara. Las de Encuesta o Investigación, llamadas en forma diferente en el Congreso y en el Senado aunque con los mismos fines. Tampoco tienen función legislativa, aunque por su temporalidad pueden ser consideradas especiales. Pueden ser unicamerales o mixtas.

Las Comisiones Legislativas son las que ofrecen una mayor variedad puesto que en este grupo pueden darse combinaciones distintas en función de las variables que se apliquen: así las habrá permanentes (toda la Legislatura), especiales (creadas ex-profe-so para un objetivo y disueltas con la finalización del mismo) o mixtas, formadas por miembros de ambas Cámaras.

Dentro de las Comisiones Permanentes hemos adoptado una doble denominación para diferenciar las competencias de que están investidas, así, denominamos Comisiones Permanentes Ordinarias a aquellas que desarrollan el procedimiento legislativo hasta la formulación del correspondiente dictamen; las que denominamos descentralizadas "son aquellas a las que la Cámara confiere capacidad legislativa plena, quedando finalizado el procedimiento en su seno sin la posterior intervención del Pleno.

La clasificación adoptada ofrece una clara visión de nuestro Sistema de Comisiones y se fundamenta en tres variables: la función para la cual se constituyen, el tiempo durante el cual la ejercen y el grado de competencia que se les confiere.

No aparece en nuestro estudio -y no podría ser de otra manera- la Comisión Plenaria típica de los Parlamentos que siguen el modelo británico. Y no aparece porque es una práctica ajena a nuestros usos y nuestras normas parlamentarias. Sin embargo, y frente a lo dicho, sí hay que hacer referencia a un intento que se produjo en la Comisión de Estudio del Reglamento de 1971 y que se plantea como enmiendas de los Procuradores Señores Puig-Maestro-Amado y Marino García en el debate de Comisión de dicho Proyecto de Reglamento. El objeto de dichas enmiendas era la formación de una llamada Comisión Abierta que estaría integrada por todos los Procuradores que quisieran asistir y presidida por el Presidente de las Cortes; esta Comisión, de indudable parecido con la Comisión Plenaria, tendría como atribución primordial el estudio y aprobación o rechazo de las enmiendas a la to

talidad. Las enmiendas, que fueron rechazadas, promovieron un debate que puso de manifiesto que el objetivo de las mismas era promover una discusión menos rígida que la que pudiera darse en el Pleno como es el caso de la Comisión Plenaria; los enmendantes, si bien no consiguieron su objetivo, recibieron de la Comisión de Reglamento (ver su Informe, pág. 27) su tendencia a "tener en cuenta su espíritu en el momento de la regulación del Pleno y de los procedimientos que tienen lugar en su seno" (2). Ciertamente no hay una expresión clara de reproducción de la Comisión Plenaria, ni el profesor Fraile hace mención a ella en su obra, pero la similitud de su composición, sus objetivos tan to procedimentales como por la calidad de los temas a tratar la asemejan más que la diferencian.

2. TIPOLOGIA

A. LAS COMISIONES GENERALES

El grupo formado por las Comisiones Generales tiene en común dos rasgos que las unifica y las hace constituirse en una entidad diferenciada del resto de las Comisiones: el no participar en el procedimiento legislativo y el ser -por regla general- permanentes. Estos dos caracteres pueden estar acompañados de otros de presencia menos constante como por ejemplo la presidencia automática de algunas de ellas (en la figura del Presidente de la Cámara), la presencia de derecho de un miembro del Gobierno, la existencia de reglas específicas de funcionamiento o mecanismos diferenciados para el nombramiento de sus miembros. A su vez algunas de estas Comisiones son instituciones idóneas para el mantenimiento de las relaciones entre la Cámara y el Gobierno (o con carácter más general entre la Cámara y los otros poderes o Instituciones del Estado), entre la Cámara y sus miembros o de la Cámara y su propio procedimiento.

En su conjunto las Comisiones Generales se caracterizan porque no legislan, no controlan, es decir no mantienen relaciones de vigilancia frente al Ejecutivo y su Administración y, por el contrario, se centran en ordenar y gestionar el trabajo y el funcionamiento de la Cámara. Son pues Comisiones creadas para hacer posible un mejor funcionamiento del Organismo Legislativo; centran su atención en la propia existencia interna de la Cámara operando cada una de dichas Comisiones en un ámbito delimitado por el propio Reglamento, bien sea en uso de la facultad de autonormación de la Cámara o por mandato de la Ley Electoral o de la Constitución.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados o los de las Cortes, desde el de 1813, siempre han recogido la existencia de un

cierto número de estas Comisiones Generales. La Comisión de Gobierno Interior, la más antigua de todas y la que está más presente en nuestro derecho parlamentario; otras con presencia menos constante forman, con la anterior, la constelación de las Comisiones Generales: así, la Comisión de Biblioteca del Reglamento de 1821, o la más frecuente Comisión de Corrección de Estilo, la Comisión para el examen de la validez de las Actas Electorales (propia de las Cámaras que mantienen dicha prerrogativa), las Comisiones de Incompatibilidades, o las Suplicatorias y Peticiones; la Comisión Permanente, órgano determinante en las Cortes Orgánicas, o la Comisión de Competencia Legislativa; y finalmente la Comisión de Reglamento con atribuciones que oscilan en razón de proporcionalidad inversa a la capacidad conferida en esta materia a los Presidentes de las Cámaras.

De todas las señaladas, y en razón del objeto de nuestro estudio, la Comisión de Reglamento es la que tiene un campo menos definido por cuanto que nuestros Presidentes disponen de un amplísimo campo para la interpretación del Reglamento y para cubrir sus lagunas. Con esta incidencia presidencial la Comisión adquiere relevancia en los momentos en que se acuerde la reforma del Reglamento o la elaboración de uno nuevo, pero su vida languidece cuando estando vigente el Reglamento es la Presidencia por medio de sus resoluciones la que verdaderamente modifica, altera, desarrolla y crea normas reglamentarias o da carta de naturaleza a los usos y convenciones. La Comisión, en estos períodos de vida política normalizada se limitará a evacuar las consultas que le formule la Presidencia de la Mesa, sin que de derecho tenga otras atribuciones. Su capacidad de intervención oscilará entonces en función de la personalidad política del Presidente, salvo que el Reglamento establezca su participación automática como es el caso de la Comisión de Reglamento del Knesset de Israel encargada de supervisar todas las decisiones reglamentarias del Presidente.

Como ya hemos señalado anteriormente las Comisiones Generales son objeto de tratamiento específico por el Reglamento del Senado pero no ocurre lo mismo con el del Congreso. En nuestra Cámara Baja dichas Comisiones quedan englobadas en el concepto más general de Comisiones Permanentes con la particularidad de que la Sección 2da. del Capítulo III se dedica (con la excepción del Artículo 43 que se dedica a las Comisiones de Ministerios, la de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y a la de Presupuestos) a tratar una por una a las que denominamos Generales y que son, para el Congreso, las siguientes: la Comisión de Competencia Legislativa (Art. 36), la de Incompatibilidades (Art. 37) (3), la de Gobierno Interior (Art. 38), la de Suplicatorios (Art. 39), la de Reglamento (Art. 40) y la de Urgencia Legislativa (Art. 42) (4).

Todas estas Comisiones se rigen por los mismos criterios que las Permanentes en lo referente a composición y elección de sus órganos, a excepción de la Comisión de Urgencia Legislativa que se forma de cuatro diputados en virtud de lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política (Disposición Transitoria Segunda), y de las Comisiones de Gobierno Interior y Reglamento que son presididas por el Presidente del Congreso y de las que forma parte la Mesa de la Cámara.

Con técnica totalmente distinta el Reglamento del Senado enumera a las Comisiones Generales sin más especificaciones, con excepción de las de Gobierno Interior y de Peticiones a las que dedica respectivamente el Título Duodécimo y Decimotercero (5).

En los Reglamentos de una y otra Cámara se observan dos discordancias en este tema: la primera viene dada por la ausencia de la Comisión de Peticiones en el Congreso y la segunda por la ausencia de tratamiento para la Comisión de Urgencia Legislativa en el Reglamento del Senado.

0300

En el primer caso llama la atención el hecho de que el tema que da apuntado durante los debates del Proyecto de Reglamento en el denominado artículo 39 bis, presentado por la Comisión Mixta y asumido por la Comisión de Reglamento del Congreso para su debate, pero dándose la paradójica situación de que tras la aceptación para su estudio de un supuesto texto que no aparece en el Diario de Sesiones, no se vuelve a hablar del tema ni de su retirada del Proyecto, teniendo, eso sí, como resultado final su ausencia del texto definitivo aprobado por la Cámara (6).

El segundo caso, referente a la Comisión de Urgencia Legislativa, no queda recogida explícitamente por el Reglamento del Senado, como sucede "a contrario" en el del Congreso. Sin duda, los Senadores optaron por considerarla incluida en el supuesto regulado por el Artículo 41, evitando así las obligadas alusiones a la legislación Fundamental vigente entonces y que promovió uno de los debates políticamente más enconados entre las posiciones proclives al rupturismo de la izquierda (de la Comisión de Reglamento del Congreso) y sus colegas del Partido del Gobierno (7).

B. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Las Comisiones que estudiamos en este epígrafe son aquellas que participan con duración y competencia diversa en el procedimiento legislativo. Con duración diversa porque dichas Comisiones pueden organizarse con carácter permanente, para toda la Legislatura, o con carácter temporal, formándose para el estudio de un proyecto determinado y disolviéndose cuando han cumplido su objetivo, es decir una vez que el Pleno aprueba definitivamente el texto que le propone la Comisión. Con competencia diversa porque las Cámaras pueden delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación definitiva de un proyecto o proposición sin que sea preciso, por tanto, su paso posterior al Pleno. En virtud de estas distintas posibilidades, nuestro derecho parlamentario pone en práctica un Sistema de Comisiones Legislativas que se estructura en torno a cuatro tipos: las Comisiones Legislativas Permanentes Ordinarias, las Legislativas Permanentes Descentralizadas, las Legislativas Especiales (de duración limitada) y las Legislativas Mixtas en razón del bicameralismo de nuestras Cortes.

La práctica parlamentaria en España, desde 1918, se ha decantado por el Sistema de Comisiones Permanentes, razón por la cual las Especiales son la excepción. Aún es pronto para aportar una opinión sobre cuál es el tipo de Comisión Permanente más utilizado por nuestras Cámaras aunque el antecedente italiano y la tendencia apuntada por el nuevo Reglamento de nuestro Congreso de los Diputados indican que la actividad de las Comisiones con Plena Competencia Legislativa será importante.

a. Las Comisiones Legislativas Permanentes

a.1 Ordinarias

Ya hemos dicho que denominamos Comisiones Legislativas Permanentes Ordinarias a aquellas que se constituyen para toda la Legislatura y participan en el procedimiento legislativo con el fin de preparar el dictamen que se presentará al Pleno. De esta forma la Comisión tiene el carácter de un Organó de trabajo de la Cámara, produciéndose por los límites de la función de dicho Organó una nítida diferenciación entre Comisión y Cámara. En el tipo que analizamos la diferenciación no ofrece problemas y, opiniones como la de Barthelemy considerando a las Comisiones como "órganos auxiliares de las Cámaras" (8), la de Hauriou (9) o la de Friedrich (10) diferenciando a las Comisiones de los Parlamentos "respecto de la función representativa" de los segundos, avalan suficientemente la existencia de tal distinción.

El Parlamento, aún a pesar del movimiento de oposición que ha existido en contra de las Comisiones Permanentes, se mantiene como el Organó representativo por excelencia a pesar de ver limitada su función por la composición proporcional de tales Comisiones. El Pleno, aún viendo reducirse su espacio legislativo mantiene su representatividad política y se reserva dentro del procedimiento -aunque sólo sea formalmente- la posibilidad de emitir la última palabra; en realidad tan sólo una vez que el Pleno se ha expresado, emitiendo su voto, finaliza el procedimiento. Comisión y Pleno son -hasta aquí- dos estadios correlativos de procedimiento, reservándose cada uno una fase del mismo y manteniendo cada cual sus propias atribuciones.

Cierto es -como ya hemos apuntado- que la sólida implantación de las Comisiones Permanentes han reducido notablemente la función del Pleno convirtiéndose éste, sobre todo desde la composición proporcional de aquellas, en meros "órganos de registro",

y levantando en consecuencia toda una corriente de oposición a las mismas que se centraría preferentemente allí donde dichas Comisiones tuvieron un papel excesivamente protagónico. El nombramiento de los miembros por los Grupos Parlamentarios favoreció la permanencia y ésta incrementaba la competencia; permanencia y competencia fueron dos factores que unidos al Sistema de partidos y a algunas peculiaridades nacionales (muy de destacar por ejemplo en los regímenes presidencial americano y parlamentario francés, de la Tercera y Cuarta Repúblicas), hicieron mirar con recelo la existencia de estas Comisiones (11). Sin embargo, frente a estos recelos tienen la ventaja -como apuntara Duguít- de que la reelección de los miembros suponía de hecho evitar los decaimientos de los proyectos en curso y por lo tanto un notable ahorro de tiempo y energías en beneficio de la función legislativa de las Cámaras.

Las principales notas que definen a una Comisión Permanente (si exceptuamos las del Parlamento británico que son pseudopermanentes y no especializadas) son: su gran especialización; su larga duración que viene a coincidir con la Legislatura o con periodos de uno o dos años (produciéndose en estos casos las reelecciones de sus miembros) por lo que, y esta es la tercera nota característica, sus miembros adquieren una gran experiencia; estas Comisiones se organizan o bien por grandes áreas de la Administración o por Ministerios, siendo su número por lo general elevado y dándose el caso de que cuando se las limita (incluso constitucionalmente como en Francia hoy) se suelen reproducir en forma de subcomisiones.

Michel Debré, a quien se debe en gran parte la Constitución de 1958, defendió el mantenimiento de muy pocas comisiones permanentes (seis permite la Constitución) de forma que el resto, es decir la gran mayoría, son especiales. "Demasiadas comisiones (permanentes) y comisiones demasiado poderosas -decía-, he aquí dos fenómenos incompatibles con el régimen parlamentario" (12).

En esta línea -como dice Lavroff- los creadores de la Quinta República responsabilizan a las Comisiones Permanentes del "parlamentarismo a la francesa" (13) y procuran solucionar los vicios del régimen precedente con la combinación de los dos tipos de comisiones; en este sentido fue también la reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional, en 1969, facilitando enormemente la creación de comisiones especiales que serán la norma general del trabajo en torno a los proyectos de Ley (14).

Sin embargo, frente a posiciones tan encontradas (y como la práctica indica, tan poco consecuentes), el problema en realidad no es tanto el que existan o no las comisiones permanentes, ni siquiera el que existan muchas o pocas; el problema radica en la delimitación de la naturaleza de esas Comisiones, sus funciones y su organización.

Muy al contrario del caso francés, en España las Comisiones Permanentes no son las culpables de los vicios de nuestro parlamentarismo. Más bien ellas mismas fueron víctimas junto con todo el sistema de las insuficiencias de éste, de sus vicios históricos y de la falta de objetivos políticos nacionales de las clases dirigentes. Muchos son los autores que desde el sistema han levantado sus voces contra los vicios de nuestro parlamentarismo; desde la acritud de Azorín hasta las templadas observaciones de Posada o la importante aportación de Cuevas y Cuevas a nuestro derecho parlamentario todos han coincidido en señalar que el problema no ha sido en sí mismo del modelo de Régimen Político por cuanto que éste fue uno de los resultados y además extorsionado, de las clases dirigentes, hegemonizadas del proceso político que debió llevar a la Modernización del Estado y condujo sin embargo a la perpetuación de los graves obstáculos que lo hacían imposible.

Nuestras Comisiones Permanentes, tras el ensayo breve de la Constituyente de 1873, se implantan en 1918, sin pena ni gloria,

encerradas en un paquete de medidas reformadoras del Reglamento que lleva en su cartera el llamado entonces Gobierno Nacional. Como apuntara Cuevas, "las Comisiones Permanentes, no obstante su importancia y la trascendencia que podría tener el cambio, vienen a la política española con todos los caracteres de lo que nace sin esfuerzo" (15). Las Comisiones Permanentes fueron entre nosotros -como no podía ser de otra forma- lo que el Régimen que las creaba; "Ni régimen parlamentarista, ni Comisiones Permanentes, ni Parlamento todo, han tenido otra vida que la ficticia, que les ha permitido un falseado sistema constitucional; no hay razón para decir que hayan fracasado; la realidad es que no han existido. El régimen parlamentarista no es responsable de nada en la política española, porque no ha intervenido en ella. Tampoco puede en justicia tacharse de ineficaz el régimen de Comisiones Permanentes, porque en realidad no se ha implantado más que en el papel en que se imprimió el Reglamento" (16). Los graves acontecimientos que siguieron a los años en que se redactaron esas líneas son suficientes para concluir que prácticamente estamos iniciando en estos momentos nuestros primeros pasos parlamentarios; que carecemos de una tradición en nuestras prácticas por cuanto el largo cielo que se iniciara con la Ley de Cortes carecía en sí mismo de las coordenadas exigibles de libertad política que nos hicieran partícipes de ese conjunto de usos, convenciones y normas que llamamos el derecho parlamentario comparado.

El Reglamento Provisional del Congreso establece que las Comisiones Permanentes legislativas serán ministeriales, es decir una por cada Departamento, y además la de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y la de Presupuestos. Esta opción que tiene sus ventajas a la hora de la especialización, la fiscalización y el control, tiene también los inconvenientes de mantener una existencia íntimamente ligada a la vida que el Ejecutivo dé a sus Departamentos y a la mutabilidad, por cierto frecuente, de los mismos. Muy al contrario, el Reglamento del Sena

do organiza a sus Comisiones Legislativas Permanentes por grandes áreas de la Administración, además de una Comisión Especial de Autonomías, otra Especial de Derechos Humanos y otra también Especial de Asuntos Iberoamericanos (17).

A pesar de lo señalado, uno y otro tipo, y posiblemente más el primero (las Comisiones ministeriales), verán acrecentado el rol político dimanante de una mayor especialización y por consiguiente estarán en disposición de ejercer un control directo de la actividad ministerial; la continuidad, la especialización y la vigilancia conducen, aún a pesar de todos los obstáculos que se interpongan, a una mayor y mejor información de los parlamentarios que podrán por tanto no sólo realizar una mejor legislación (desde el punto de vista técnico) sino un seguimiento más eficaz de la política gubernamental por Ministerios (18).

Las Comisiones Legislativas Permanentes Ordinarias son pues órganos de la Cámara (no son la Cámara), tienen por su composición carácter representativo pero no el mismo que el Pleno ya que si bien son una reproducción, lo son de modo imperfecto (piénsese en los problemas de sobrerrepresentación de unos Grupos, infrarrepresentación de otros, y sobre todo en la situación del Grupo Mixto en estas y otras Comisiones), y tienen sus competencias tasadas por el Reglamento. Son por tanto órganos auxiliares y el fin de su trabajo es preparar el Dictamen sobre el que resolverá el Pleno. Las tres fases del procedimiento, Ponencia, Comisión y Pleno actúan en cada Cámara como los engranajes de una sola máquina cuyo resultado final no es otro que la Ley; con este tipo de Comisiones el Pleno conserva aún hoy -al menos formalmente- todo el contenido representativo que los revolucionarios del Siglo XVIII depositaron en él.

a.2 Las Comisiones Legislativas Permanentes
Descentralizadas

Llegados a este punto resultan paradójicas las palabras de Jeremy Bentham respecto de las Comisiones: "Cualquiera que sea el mérito de las Comisiones no conviene que la Asamblea esté de tal manera entregada a la opinión de aquellas que se crea dispensada de la obligación de una de las tres deliberaciones. De otro modo, se correría el riesgo de transferir insensiblemente el poder a un pequeño número de individuos sujetos, naturalmente, a extrañas influencias" (19). Y sin embargo, si bien es cierto que la observación de Bentham es certera y mantiene aún hoy todo su contenido -muy en especial la última parte, como veremos luego en el caso de Italia-, y no en vano el Estado Moderno ha experimentado transformaciones profundas y debe dar respuesta hoy a las exigencias siempre crecientes de una Sociedad en permanente cambio.

Son estas exigencias y en lo que a nuestro tema respecta el problema de la acumulación legislativa y la necesidad de adecuar los procedimientos a los ritmos de la sociedad contemporánea, lo que ha hecho que los Parlamentos adopten nuevas fórmulas que acorten el proceso de elaboración de las leyes.

A esta exigencia legislativa se ha dado respuesta adoptando bien procedimientos de urgencia, basados primordialmente en la reducción de los plazos y en la limitación del uso de la palabra; o bien descentralizando la toma de decisiones y la elaboración de normas; esta descentralización opera no sólo en el ámbito de las Cámaras parlamentarias (confiadas a las Comisiones Legislativas) sino que se ha extendido en forma más generalizada desde éstas hacia el Gobierno (distintos sistemas de delegación legislativa) e incluso en el orden de la organización territorial del Estado con la descentralización regional, cualquiera que sea su forma y grado (20).

Esta corriente descentralizadora que se ha producido en similares términos en Italia y en España ha dado lugar, también en ambos países, a la adopción de procedimientos legislativos descentralizados dentro de las Cámaras, confiando a las Comisiones la elaboración de textos legislativos y la aprobación de los mismos sin la ordinaria y preceptiva intervención del Pleno. La Cámara -como señala Francois Goguel- se despoja así de su prerrogativa legislativa para atribuirle a la Comisión que opera con todos los poderes de la propia Cámara (21).

Señalar las ventajas e inconvenientes de este tipo de procedimiento sólo puede hacerse -en la actualidad- acudiendo a la experiencia italiana (22) por ser allí donde se ha practicado durante más tiempo. Obviamente la principal y única virtud radica en la velocidad que se imprime a la capacidad legisladora del Parlamento que resuelve así el problema del desbordamiento dando salida simultáneamente a gran cantidad de leyes decididas en las Comisiones. El resto más que virtudes o inconvenientes son sencillamente consecuencias cuyas repercusiones para la vida de la Cámara, o incluso de las relaciones de ésta con el Gobierno, pueden ser tomadas con puntos de vista diferentes y, por tanto, un mismo fenómeno ser visto por unos como ventaja y por otros como inconveniente. Las observaciones aportadas a la encuesta realizada por Goguel por distintos especialistas parlamentarios italianos prueban lo afirmado anteriormente.

Así, coinciden Galeotti, Mortati y Amorth en que el trabajo en Comisiones Legislativas descentralizadas facilita la intervención de los Grupos de Interés, por la misma naturaleza del tipo de trabajo que se realiza en un órgano reducido, menos proclive a la fiscalización que el Pleno. Mortati observa en estas Comisiones una menor disciplina en los partidos, al contrario que Amorth, aunque éste indica que en ellas se da una mayor facilidad para las maniobras. Amorth y Pierandrei coinciden en señalar que un incremento de la delegación legislativa en las Comisiones no conduce necesariamente a una disminución de delegaciones

legislativas en el Gobierno, discrepando con Mortati que ve una relación inversa entre ambos tipos de delegación. Amorth señala también que en estas Comisiones disminuye la politización, coincidiendo con un criterio muy extendido en torno a la tecnificación creciente como consecuencia de la penetración del Sistema de Comisiones.

Finalmente Mortati apunta dos consecuencias que a nuestro juicio aparecen en principio como contradictorias: dice observar que en estas Comisiones el Gobierno tiene menos influencia que en el Pleno y señala también que de una Mayoría débil en el Pleno se sigue un aumento de las delegaciones en Comisiones. A nuestro juicio, si existe esa Mayoría (aunque débil) y el Gobierno es consciente de su pérdida de influencia en Comisión, el Gobierno tendría que utilizar su "derecho de retorno" al procedimiento ordinario y, como apunta Goguel, el escaso número de veces que el Gobierno ha hecho uso de su capacidad de retorno a la Asamblea demuestra que no es menos fuerte con este procedimiento que con el ordinario.

El consenso político creado en torno a este procedimiento se pone de manifiesto por el hecho de que la Oposición tampoco ha hecho un uso obstruccionista con su posibilidad de utilizar el mecanismo del diez por ciento para imponer el retorno (23). Sin duda opera también en beneficio del procedimiento en cuestión un sentido de la proporcionalidad en dichas Comisiones lo más fiel posible respecto de la presencia de los Grupos parlamentarios, de forma que no se dé -como ya hemos señalado en otra parte- una infrarrepresentación de las minorías.

Los peligros más serios, apuntados por Pierandrei, son: la posible inflación legislativa, la existencia de leyes con contenidos propios de los reglamentos estatales y la superespecialización de los parlamentarios que conducirá a éstos a convertirse en técnicos en lugar de legisladores.

Ya apuntábamos en la Introducción del capítulo que el concepto de Comisión no planteaba problemas especiales si la Comisión se limitaba a dictaminar el Proyecto o Proposición pues siempre se mantenía el principio de que era la Cámara -el Pleno- la que aprobaba con sus votos el texto en cuestión; sin embargo, con la práctica del procedimiento descentralizado se levantó, sobre todo en Italia, una polémica que tenía como centro del debate definir la naturaleza de la competencia legislativa plena de las Comisiones fundamentalmente en relación con el Pleno, sujeto en exclusiva hasta entonces de tal capacidad legislativa. El debate se centra primordialmente en fijar si la Comisión es o no es un órgano delegado de la Asamblea o si es una forma de la propia Asamblea y por tanto la Asamblea misma.

La doctrina clásica, anterior a 1947, concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla. La diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas, por el procedimiento, por el Reglamento e incluso en ocasiones por la propia Constitución.

A partir de la Constitución italiana (en el ámbito de los regímenes democrático-pluralistas) y de las perspectivas que abría su artículo 721, el problema de la identidad o diferencia entre Cámara y Comisión con competencia Legislativa Plena cobra un nuevo impulso y abre un debate que se apagará por la propia dinámica de los hechos: primero por estar tal procedimiento elevado a rango constitucional y, segundo, por la necesidad de atender a la numerosa demanda legislativa subsiguiente a una postguerra y a un régimen fascista; estas dos razones y el acuerdo de los legisladores apagaron bien pronto los debates científico político, aunque sin haber logrado un acuerdo entre las distintas posiciones.

La doctrina -dice Recoder- "ha debatido la naturaleza jurídica de la figura en cuestión habiéndose sostenido por Mortati y Bis

caretti que es un supuesto de delegación interna operada por el órgano competente en vía normal, pues las Comisiones no pueden ejercer la competencia legislativa plena por propia iniciativa, sino por voluntad del Pleno. Esta tesis no es pacífica en Italia y a la misma se han opuesto construcciones diferentes por otros autores como Balladore Pallieri, Virga, D'Eufemia, Sandulli y Elia, quienes en general han negado que, siendo las Comisiones órganos internos de las Cámaras, sea posible la delegación y han defendido con argumentos varios que las comisiones tienen una competencia potencial concedida por la Constitución y que se actúa en las condiciones que esta última establece" (24).

Sin embargo, en la línea defendida por Mortati y Biscaretti -con la que sustancialmente coincidimos-, hay que hacer algunas matizaciones a aquellos que niegan la delegación.

En primer lugar ciertamente las Comisiones actúan por voluntad del Pleno. La Cámara, el Pleno, es el titular del Poder Legiferante. El Artículo 72 de la Constitución italiana dice "Además, podrá (el Reglamento) establecer en qué casos y formas el examen y la aprobación de los proyectos de ley se remiten a comisiones permanentes ..." y el Artículo 92 del Reglamento de la Cámara dice "... el Presidente puede proponer a la Cámara que el proyecto sea asignado a una Comisión permanente o especial, en sede legislativa ...". Si no hay oposición el proyecto se examina y decide en Comisión; si la hay, el Pleno decide cuál es el procedimiento a seguir. Así pues el Presidente decide el procedimiento a seguir sólo provisionalmente, en espera de que la Cámara decida por los cauces reglamentarios. La aceptación de la Cámara se produce con su silencio, es decir con la ausencia de oposición, tácitamente. La Cámara decide explícitamente si es excitada a tomar una decisión mediante la previa oposición del Gobierno o de un décimo de los Diputados. Así pues, por activo o pasiva, explícita o tácitamente la Cámara delega,

por vía reglamentaria, su capacidad legislativa en la Comisión abriendo así paso al procedimiento legislativo descentralizado.

En segundo lugar, se puede poner fin a la delegación sin más que la oposición del Gobierno, de un décimo de los Diputados y de un quinto de los miembros de la Comisión, con lo que el proyecto es examinado por el procedimiento ordinario, en "sede referente".

Las Comisiones no tienen como puede comprobarse "una competencia potencial concedida por la Constitución" sino que lo que la Constitución concede a la Cámara es la capacidad para delegar, en unos órganos de la misma y proporcionales en representatividad, su potestad legislativa; y lo mismo que le confiere capacidad para delegar su competencia legislativa en dichas Comisiones, le confiere a ella por medio de una minoría (y al Gobierno) la capacidad de poner fin a la delegación. La Constitución no crea una nueva categoría de Comisión sino que autoriza a la Cámara para -mediante su Reglamento- alterar su procedimiento legislativo ordinario.

En España la regulación del procedimiento legislativo descentralizado en Comisiones se asume sensiblemente igual al italiano (25) pero con algunas diferencias entre uno y otro, y disfunciones entre Reglamento y Constitución que es preciso analizar.

El régimen político español ha asumido sin problemas doctrinales el procedimiento descentralizado, incluyendo en su regulación constitucional el carácter de delegación. Así pues entre nosotros, con mayor definición que en el caso italiano, la naturaleza del procedimiento queda resuelta de principio.

Sin embargo, entre el Reglamento provisional del Congreso y la Constitución existen aspectos poco concordantes; el Reglamento, primero en redactarse, no coincide plenamente con la redacción del texto Constitucional; la supremacía del segundo deroga de

de pleno derecho todo lo que esté en contra de su espíritu o de su letra, si bien no siempre hay tal grado de explicitación, o las interpretaciones del legislador tienden a ser tan acomodaticias como le permita la laxitud de la redacción.

En primer lugar el Reglamento ha encontrado el lugar correcto para la ubicación de la norma: el procedimiento legislativo. Al contrario, la Constitución lo sitúa dentro de las Comisiones, en lugar impropio a nuestro juicio ya que de lo que se trata es de una forma nueva de procedimiento y no de Comisión aunque al adoptar este procedimiento la Comisión Legislativa Permanente ya no sea una Comisión Ordinaria, razón por la que hemos optado por clasificarlas en forma diferenciada).

Señalada esta diferencia que en todo caso no nos parece sustancial, vayamos a aquellos problemas que sí alcanzan relieve.

En primer lugar, el Artículo 75 de la Constitución dice que son las Cámaras las que pueden delegar en las Comisiones, mientras que el Reglamento Provisional del Congreso (Art. 102.1) residen cía esta facultad (también provisionalmente) en la Mesa (26). Parecería ante una primera lectura -y así se ha hecho por Recoder (27)- que hubiera contradicción entre Reglamento y Constitución a la hora de señalar al sujeto activo (provisional) que confiere la delegación; y en la letra de las normas efectivamente la hay. Sin embargo, una interpretación contraria a ésta también cabe (28) por las matizaciones que en la redacción del Artículo en cuestión dieron al tema tanto la Constitución como el Reglamento del Senado.

Sin perjuicio de que el tema debe ser resuelto por los Reglamentos de una y otra Cámara, veamos las interpretaciones posibles.

La primera, adoptada por Recoder, se basa en que la Constitución confiere la capacidad de delegar a las Cámaras (interpretable como los Plenos) y en tal supuesto las Cámaras (los Plenos)

no pueden delegar esa facultad en otro órgano, cual es la Mesa. A su juicio la Constitución "modifica" el enfoque 'dado por el Reglamento. "A diferencia de lo que hace la Constitución italiana no 'dice Recoder' aquí no hay una remisión al Reglamento para que, en su caso, regule la posible atribución de la aprobación de leyes a las Comisiones, sino que ya está prevista directamente la delegación como una facultad -"podrán"- de las Cámaras, facultad que necesariamente tendrá que tener expresión reglamentaria (...). No creemos que, dado lo directo de la expresión constitucional, sea admisible la interpositio del Reglamento para intercalar un órgano intermedio que quede autorizado para resolver en nombre del Pleno, de suerte que deberá ser este último el que tome en cada caso la decisión de forma indeclinable" (29). La argumentación de Recoder es intachable y se basa -a nuestro entender- en la interpretación de la voluntad del Constituyente que al decir "las Cámaras" quiere significar el Pleno; esta interpretación la refuerza el mismo autor al señalar que es precisamente el Pleno el que tiene la capacidad de poner fin a la delegación o mantenerla, a iniciativa de dos Grupos parlamentarios o cincuenta Diputados.

Sin embargo la interpretación contraria, la que mantiene que no existe discordancia entre Reglamento y Constitución, argumenta -afinando al máximo el análisis- que existe en la redacción del precepto constitucional (y en la del Reglamento del Senado, del que parece copia literal) una matización importante. En efecto tras señalar el Artículo 75 que "Las Cámaras podrán delegar...", dice: "El Pleno podrá, no obstante, recabar ..."; exactamente igual que lo hiciera el Reglamento del Senado en su Artículo 88. Así pues, parece lógico pensar que hubo voluntad del constituyente en diferenciar entre Cámaras y Pleno; si bien en sí mismas y por separado ambas expresiones son lo mismo, tal y como está redactado el precepto muestran diferencia: las Cámaras, en un sentido genérico pueden ser ellas mismas, en su forma de máxima representatividad y solemnidad (los Plenos) o pueden serlo también en cualquiera de sus formas organizativas-representati-

vas, y en este caso podrían serlo o el Presidente o la Mesa; como el Reglamento del Congreso ubica la facultad en la Mesa, órgano representativo y de co-dirección de la Cámara, puede ser una interpretación correcta. La defensa de la argumentación viene dada pues por la diferente denominación utilizada por la Constitución. Cuando se ubica la capacidad (provisional) de conferir la delegación se habla en un sentido amplio (abierto a distintas posibilidades) de las Cámaras, pero en el momento de señalar quién detenta en última instancia la facultad de atribuir o retirar dicha delegación, ya no se habla genéricamente, ya se matiza, se concretiza, entonces es el Pleno, el órgano que expresa en sí mismo la voluntad del Congreso (o del Senado) por ser su más acabada formación.

Esta interpretación se identifica con la práctica italiana pues si allí es el Presidente de la Cámara el que decide (en principio) cuál es la Comisión competente y qué grado de competencia tiene, aquí sería la Mesa la que reúne también (en principio) ambas facultades.

Si doctrinalmente la primera de las posturas tiene una defensa incuestionable, la segunda se acomoda mejor a toda la filosofía, no sólo de la Constitución y el Reglamento, sino también a la de la misma razón que da lugar al nacimiento de este tipo de procedimiento (y en consecuencia a esta variable del trabajo en Comisión): en la lógica de la legislación descentralizada estaría, si no la urgencia, sí al menos la celeridad, y en este caso, una vez que esté en marcha una utilización generalizada del procedimiento en cuestión, parece obvio que sea un órgano de la Cámara suficientemente cualificado -como lo es la Mesa- el que en primera instancia determine la Comisión y la Competencia, y sea el Pleno, instado por dos Grupos o por cincuenta Diputados, el que mantenga su derecho de calificación definitiva en caso de discrepancias (30).

0316

Otros temas como la situación de los Diputados del Grupo Mixto, la utilización -si se produjera- del voto ponderado y su incidencia contraria al mandato del Artículo 79.3 de la Constitución son otros tantos problemas que vemos en sus lugares correspondientes de este trabajo.

El procedimiento descentralizado comienza con el ejercicio de la iniciativa que corresponde en exclusiva -ab initio- a la Mesa, continua -si no ha habido oposición del Pleno- en la Comisión, que estudia el proyecto de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario y finaliza en la misma Comisión que lo aprueba definitivamente. Tal y como está redactado el Artículo 102 del Reglamento Provisional del Congreso no se señala la "reserva legislativa de la Cámara" es decir lo que llamamos el derecho de retorno a la Cámara y al procedimiento del debate y votación en Comisión y Pleno. El Artículo en cuestión se limita a señalar la capacidad del Pleno para ratificar o anular la previa decisión de la Mesa, pero no para interrumpir el procedimiento una vez que la Comisión ha sido investida con plenitud de poder legislativo. Evidentemente el apartado segundo del Artículo 75 de la Constitución completa la disposición reglamentaria, pero no lo suficientemente ya que el Reglamento mantiene un silencio -lógico- sobre los mecanismos para promover ese Pleno; puede entenderse ante este silencio que sean los mismos que promueven el Pleno para oponerse o ratificar la decisión de la Mesa, es decir dos Grupos Parlamentarios o cincuenta Diputados, es decir, también en las condiciones reguladas por el Artículo 46.1 del propio Reglamento (31).

Obsérvese que entre los textos constitucionales y reglamentarios italianos y españoles hay una diferencia sustancial. Allí basta la oposición de un décimo de los Diputados o del Gobierno para que finalice la delegación, mientras que entre nosotros se dificulta el retorno depositándose la decisión en el Pleno.

0317

Junto a la reserva de Pleno (o reserva legislativa de la Cámara) el Reglamento señalaba la exclusión de este procedimiento para "los proyectos y proposiciones que no traten de materias de especial importancia de orden general"; esta indefinición dejaba en manos de la mayoría de la Cámara la calificación de importante; la Constitución, más explícita en este punto que el Reglamento, especifica qué materias en concreto serán tramitadas por el procedimiento ordinario y votadas por las mayorías requeridas según los casos. Así, el Artículo 75.3 dice "Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, la leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado". De esta forma estas materias siempre serán tramitadas por el procedimiento que en cada caso se preceptúa, tanto en la Constitución como en el Reglamento. Esto no obsta, sin embargo, -porque la Constitución no lo impide- que los proyectos que la Cámara considere especialmente importantes se tramiten también por el procedimiento que llamamos ordinario.

La garantía que rodea a la legislación en Comisión viene dada por la ya comentada capacidad de retorno del Pleno y la publicidad asegurada del Diario de Sesiones de Comisión, este último aspecto que tratamos "ex profeso" dentro del Principio de Publicidad, no sólo es una garantía para el ciudadano (más teórica que real) sino un instrumento imprescindible para el Diputado que no pertenece a la Comisión ya que mediante él conocerá las posiciones de Grupos y Diputados, la evolución del proyecto y en consecuencia, estará en disposición de participar, en su caso, mediante la proposición de enmiendas (32).

B. LAS COMISIONES ESPECIALES

Tras haber tenido un dilatado período de vigencia en nuestro país (prácticamente todo el Siglo XIX y hasta 1918) nuestra presente regulación, reglamentaria y constitucional, se muestra abiertamente restrictiva frente a este tipo de Comisiones.

La Constitución se limita a decir que las Cámaras funcionarán por Plenos y por Comisiones, y las únicas referencias explícitas se circunscriben a las Permanentes (Artículo 75.2), a las de Investigación (Artículo 76.1) y a la Constitución del Congreso (Artículo 151.2, 2º). El texto constitucional deja a las propias Cámaras su regulación por vía reglamentaria.

Como ya hemos apuntado los Reglamentos del Congreso y del Senado no coinciden en la tipificación de sus Comisiones. El Congreso estructura su sistema en Comisiones Permanentes, especiales o de encuesta, con la particularidad -común en el derecho comparado- de que las especiales son legislativas. El Senado por el contrario diferencia por su función a las legislativas de las especiales por lo que estas últimas no son equivalentes a las especiales del Congreso (ni en general a las que el derecho parlamentario designa con ese nombre); así, cuando el Senado debe crear una Comisión nueva por concurrir su competencia entre varias ya existentes, en lugar de crear una especial (entre otras opciones) como hace el Congreso, el Senado limita sus posibilidades creando una Comisión con miembros de aquellas a las que afecte, especie de Comisión conjunta a la que el Reglamento no confiere denominación alguna (Artículo 46). Estas Comisiones Especiales del Senado son preferentemente Comisiones de estudio con una finalidad de asesoramiento a las Legislativas, pero sin capacidad legislativa propia. Así las Comisiones de Investigación son el Senado Comisiones Especiales e igual denominación reciben la de Autonomías, la de Asuntos Iberoamericanos y la de Derechos Humanos. Por esta razón las Comisiones Especiales

del Senado conservan la característica de "temporales", sólo en la medida que las necesidades así lo impongan pero no como uno de los caracteres que les son propios.

El Reglamento del Congreso sí establece un tipo de Comisión que denomina especiales y que coincide con las así llamadas por el derecho parlamentario, es decir Comisiones Legislativas temporales, formadas también proporcionalmente pero que se disuelven con la aprobación por el Pleno del proyecto para el que fueron creadas.

Estas Comisiones Especiales (del Congreso) se crean por acuerdo unánime de la Mesa o por el Pleno a instancia de dos Grupos Parlamentarios (Artículo 31.2 y 3). El Reglamento se limita a regular su posible existencia en el Artículo 44 quedando así como una fórmula subsidiaria para resolver problemas de competencia o para atribuirle el dictamen de un proyecto que por su singularidad no encaje en ninguna de las Permanentes.

La práctica parlamentaria del Congreso ha dado lugar a un tipo de Comisión Especial intermedio entre la propiamente legislativa y la Comisión de Encuesta, es decir una Comisión Especial que supervisa sin llegar a constituirse con la resonancia y gravedad de que suelen rodearse las de Investigación. El modelo de este tipo de Comisión se materializa en la Comisión de Control del Ente Público Radiotelevisión Española. De esta forma nuestra práctica parlamentaria podría estar introduciendo la fórmula italiana de las "sedes" y según la cual una misma Comisión asume funciones distintas (delimita el área de su competencia) en virtud del objeto para el que es convocada. Una Comisión de este tipo (Especial) por definición es temporal; es también legislativa por lo que está en disposición de asumir la responsabilidad de dictaminar un proyecto; puede -como sucede en nuestro caso y en Italia- asumir la función de vigilancia de un Ente público autónomo, es decir efectuar una labor de seguimiento cuyo objetivo será el de tener informada a la Cámara o al me

0320

nos el de estar en situación de poder informarla en cualquier momento.

Este último objetivo introduce algunas alteraciones en la concepción clásica de las Comisiones Especiales, fundamentalmente si atendemos a la estabilidad de sus miembros y del objeto para el que son convocadas.

La tendencia de los Grupos parlamentarios se muestra claramente partidaria de especializar a sus miembros logrando así una elevación de la productividad y una mayor capacidad fiscalizadora; de esta forma, los miembros presentados por los Grupos a una Comisión Especial para un mismo objetivo o estudio se repiten, apareciendo una nueva figura, la del miembro "permanente" de la Comisión Especial.

La Comisión obviamente se disuelve a la finalización del objetivo para el que fue convocada, pero sus miembros, en razón de su especialización, mantienen una actividad latente dentro del área para la que eventualmente son convocados. Y la creación de un fondo documental de la Comisión, de una sede donde archivarlo, de una Presidencia y de unos miembros reiterados da lugar a una Comisión especial que tiene puntos de contacto con las Permanentes y algo de las de Investigación. Sin embargo, en la atipicidad de esta "sede" (en el sentido italiano del término) está también su propia limitación como se ha puesto de manifiesto en las Sesiones dedicadas por nuestra Comisión de Control de Radiotelevisión Española a oír (y nunca mejor dicho) al Director General del Ente (33).

c. Las Comisiones Mixtas

Antes de entrar en el estudio del tema es preciso explicar que si de suyo no deberían quedar incluidas estas Comisiones en nuestro esquema por estar ausentes del Reglamento del Congreso (34), las hemos tratado por tres razones: por haber sido introducidas por la práctica durante la elaboración de los Reglamentos Provisionales (aunque para materias muy limitadas), por figurar en el Reglamento del Senado (Artículo 41 y Artículos 125 a 127) y previamente en la Ley de Reforma Política (Artículo 3.2). La Constitución la recoge con esta denominación en el Artículo 74.2; sin denominación especial al referirse a las Comisiones de Investigación formadas conjuntamente por ambas Cámaras (Artículo 76.1) y, bajo la denominación de "Comisión de Composición Paritaria de Diputados y Senadores" para el supuesto de Reforma Constitucional (Artículo 167.1).

La participación que la Constitución concede al Senado en el procedimiento legislativo (Artículo 90) construye un bicameralismo desequilibrado en beneficio de la capacidad decisoria última del Congreso. El único procedimiento legislativo explícito en que el Senado tiene una incidencia mayor es el que se pone en marcha con la Reforma de la Constitución y aún en ese caso si no hay acuerdo en torno al texto de la Comisión Mixta Paritaria decide el Congreso si se dan las condiciones del Artículo 167.2. Aún en este excepcional supuesto la preeminencia del Congreso queda puesta de manifiesto (35).

Desde una concepción tal del bicameralismo la existencia de Comisiones Mixtas de carácter legislativo es totalmente extraña en el Sistema (36.).

Por esta razón la Constitución utiliza un sistema casuístico para dar lugar a la existencia de una Comisión Mixta y describe de forma explícita los cinco supuestos. Ninguno de ellos, a ex-

cepción del de Reforma Constitucional, confiere competencia legislativa a la Comisión Mixta, o al menos la Constitución no reclama, para tales intervenciones de las Cortes, la forma de Ley.

Las Comisiones Mixtas de Investigación (o Encuesta) por su propia naturaleza se limitan a informar a las Cámaras (y, en su caso, éstas al Ministerio Fiscal).

Los otros tres supuestos quedan recogidos en el Artículo 74.2, es decir para las decisiones que las Cortes Generales deben tomar en las previsiones de los Artículos 94.1 (Ratificación de Tratados y Convenios Internacionales); 145.2 (Celebración de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas no previstos en los Estatutos de Autonomía), y 158.2 (distribución del Fondo de Compensación Interterritorial). Ciertamente las decisiones mediante las cuales las Cortes se definen en estos supuestos no requieren forma de Ley (la Constitución no sólo no las reclama sino que parece querer diferenciar -como dice Recoder- entre actos decisorios concretos y aquellos otros que encierran "regulación general y abstracta", es decir las leyes).

Pero si las Cortes quieren dar fuerza vinculante a estos actos deberán darles forma de Ley "pués únicamente así será posible controlar las desviaciones que se produzcan respecto a la voluntad de las Cámaras: los Tribunales custodian la legalidad, no los simples acuerdos" (37).

Si las Cortes adoptan para estas decisiones la forma de Ley confieren al Senado una relevancia legislativa, en ciertas materias, que la propia Constitución en principio le niega. Su participación en estas áreas le acerca sin duda a la Segunda Cámara de los Estados federales pero la voluntad de los constituyentes fue la de potenciar al Congreso en todo lo concerniente a la elaboración de las leyes.

Hecha esta salvedad en torno a la filosofía de la Constitución, lo cierto es que, pese a todo, ni la Constitución prohíbe la formación de tales Comisiones Mixtas ni la práctica parlamentaria las mira con recelo. La solución viene dada de todas formas por el contenido y la competencia que pueden asumir dichas Comisiones: no es necesario que sean legislativas por no encajar en el procedimiento. A excepción de éstas, las Comisiones Mixtas podrán ser todas las que ambas Cámaras acuerden, y por lo tanto, desde las Generales a las de Investigación o las Especiales de Estudio caben bastantes posibilidades.

Conviene señalar que el Reglamento del Senado no ha sido reformado en su Artículo 41.2 tras la aprobación de la Constitución y sí lo ha sido en otros para acomodarse a su texto; en este artículo se dice que "las Comisiones Mixtas pueden ser legislativas" y ciertamente pueden serlo, lo que sucede es que no son precisas tal y como queda el procedimiento legislativo en el Artículo 90 y muy en especial tal y como queda la intervención del Senado. No hay pues una explícita prohibición; sí hay, por el contrario, una inutilidad absoluta, salvo que se diera una voluntad de contacto -informal, no procedimental- por parte del Congreso, y para ello no es precisa la formación de una Comisión Mixta, sino que bastaría con una variante de la misma, una especie de "conferencia mediadora" de las que el Congreso americano hace un uso habitual (38).

No existe reglamentación alguna sobre el procedimiento para la convocatoria de estas Comisiones (en los casos constitucionalmente previstos), ni para su composición, ni para la determinación exacta del momento procesal en que ha lugar su formación. El Reglamento del Senado evita el tratamiento unilateral del tema enviando a la Constitución, al acuerdo de ambas Mesas o a las disposiciones del Presidente de las Cortes.

0324

Respecto del momento procesal en que ha lugar su formación no dice nada el Artículo 74.2; nosotros opinamos -con Recoder- que habrá que dar lugar a que cada Cámara realice una segunda lectura del texto y se estudien por tanto alternativamente los respectivos puntos en desacuerdo, y sólo ante la persistencia del desacuerdo tras la segunda lectura deberá intentarse la obtención de un texto común por la Comisión Mixta (39).

Esta Comisión es paritaria respecto del número de Senadores y Diputados que la integran pero entendemos que la representación de cada Cámara deberá reflejar lo más perfectamente posible la composición proporcional de los Grupos Parlamentarios.

Entendemos también que el Organo institucional llamado a convocarla es la Presidencia de las Cortes pero creemos que previamente mediará la reunión conjunta de ambas Mesas (o Mesa Mixta) y que -por el objetivo mismo de la Comisión- deberá articularse un mecanismo reglamentario por el que se haga expresa la opinión al respecto de las Juntas de Portavoces.

c. Las Comisiones de Encuesta o Investigación

El Procedimiento de las encuestas o investigaciones parlamentarias no goza de tradición en nuestro país; en este caso, como en otros aspectos de la vida parlamentaria, las razones hay que buscarlas tanto en la debilidad como -más propiamente- en la brevedad de los períodos de normalidad democrática.

Con la Constitución de 1978 y anteriormente con la regulación reglamentaria de 1977 nuestro país se incorpora a esta práctica con las cautelas que vienen siendo norma en los regímenes parlamentarios.

La regulación que de este Instituto hace el Reglamento del Congreso (Artículos 45; 51.1 y 124) acusa en primer lugar la ausencia de normativa constitucional previa, es decir el marco legal en que el Reglamento debe acomodarse, y en segundo lugar -como luego veremos- el ser resultado de una transacción entre dos posiciones: la mayoritaria de la ponencia, que presentó en el debate de Comisión unos textos restrictivos, y la de la minoría de la ponencia partidaria de rodear al procedimiento de amplias competencias. El resultado, explicitado sobre todo en el Artículo 124, ofrece un procedimiento salpicado de reservas al final de las cuales se encuentra siempre la voluntad de la mayoría que será la que decida la suerte de la Comisión y de los resultados de la Encuesta.

El Artículo 76.1 de la Constitución confiere a las Cámaras, por separado o conjuntamente, la capacidad de formar Comisiones de Investigación. La amplitud del objeto nos asemeja bastante al caso italiano, "cualquier asunto de interés público" puede ser investigado por las Cámaras, aunque nos separe -como dice Manzella- el que "no se ha aceptado aquí la fórmula italiana de la equiparación de sus poderes a los de la autoridad judicial" (40). En efecto, nuestros constituyentes mostraron una sensible preo-

ocupación a la hora de fijar los límites de la investigación parlamentaria, tanto en la Constitución como previamente en los Reglamentos parlamentarios, coincidiendo con las preocupaciones que expresara León Duguit y que son uno de los mejores exponentes del difícil equilibrio en que sitúa al tema el principio de división de poderes. Las Comisiones pueden investigar todo lo referente a los Servicios Públicos, pero no pueden -en ningún caso- arrogarse las competencias de esos Servicios Públicos; así -dice Duguit- "una Cámara puede perfectamente nombrar una Comisión de Encuesta encargada de examinar cómo funciona un servicio judicial, que es un servicio público. Pero esta Comisión de Encuesta no podrá realizar ningún acto de orden judicial" (41). Esta distinción clara entre competencias del Poder Judicial y de las Comisiones de Investigación confieren también atribuciones distintas y ámbitos de actuación claramente diferenciados: el Parlamento puede investigar, puede ilustrarse y puede, como consecuencia de tales actos, exigir las responsabilidades políticas que puedan derivarse del funcionamiento de los Servicios Públicos, pero no puede en ningún caso dictar sentencias que afectan penal ni civilmente a las personas en tanto que éstas quedan -en esos ámbitos- protegidas por unos derechos y circunstancias a un procedimiento que sólo puede ser abierto por y dentro del ámbito judicial.

La obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las Cámaras (Artículo 76.2) aparece como un subrayado de la propia debilidad del argumento, necesitando el respaldo de la máxima norma y el envío a la legislación ordinaria para la tipificación de las sanciones por su incumplimiento. Evidentemente la no constitucionalización de tal obligación hubiera dado lugar a bastantes argumentos por parte de los Tribunales en favor de los ciudadanos particulares que se negaran a comparecer; muy diferente resulta la relación del Parlamento frente al funcionamiento de los otros poderes; llegando más allá del ejercicio de la responsabilidad (que se centra en el Gobierno) y ampliándose en una

función de control e inspección que llega a todos los Organos y niveles dentro del Estado cualquiera que sea el ámbito de su actuación. Las Cámaras pueden investigar, pero no pueden asumir competencias que no les sean propias.

El Reglamento del Congreso trata las Comisiones de Encuesta en los Artículos 45 y 124 y en el apartado 5 del Artículo 51. El Artículo 45 se limita a señalar el momento de su constitución y el apartado 5 del Artículo 51 a prescribir el carácter siempre secreto de sus sesiones. Los siete apartados del Artículo 124 describen un procedimiento complejo y las cautelas anteriormente referidas sobre una Institución que debe estar en el Ordenamiento pero frente a la cual se levantan suspicacias y temores; sin duda el peso específico y la notoriedad de este tipo de Comisiones y procedimientos en experiencias ajenas hizo que la mayoría gobernante de 1977 les pusiera objeciones y que la Oposición recelosa por minoritaria y por el prolongado ayuno de controles, las viera como un instrumento poderoso de vigilancia y garantía constitucional (42).

El procedimiento de formación de nuestras Comisiones de Encuesta (en el Congreso) tiene varios momentos cada uno de los cuales viene a ser el aval de solvencia del anterior.

La iniciativa puede partir (Artículo 124.1) del Presidente del Congreso, del Gobierno, de un Grupo parlamentario o de cincuenta Diputados. De esta forma vemos cómo una minoría está en disposición de poner en marcha el procedimiento, pero no de decidir su formación que queda en manos de la mayoría (43). El Pleno es el que decide si la iniciativa sigue adelante dando lugar a la formación de la Comisión de acuerdo con lo regulado por el Artículo 30.1 (proporcionalidad).

Sin embargo el Reglamento introduce otra cláusula que puede dar lugar a interferencias previas; el párrafo 1 del Artículo 124

dice que la propuesta (la iniciativa) motivada, será depositada ante la Mesa e incluida en el orden del día del Pleno, de conformidad con lo previsto en el Artículo 54 y se debatirá (en el Pleno) por el procedimiento del Artículo 141.

Estamos pues ante dos nuevos momentos que a nuestro juicio no hacen sino exigir nuevos avales; la inclusión en el Orden del día (Artículo 54.1) se hace por el Presidente del Congreso de acuerdo con la Junta de Portavoces; es decir no es tan automática su inclusión como pudiera haberse pensado ante una primera lectura; dicha inclusión tiene que pasar, primero por el Presidente y luego por el acuerdo de la Junta de Portavoces; la exigencia en su caso de voto ponderado pone en manos de la mayoría (si existe) la determinación final de su inclusión o su postergación sucesiva. La inclusión puede ser entonces una cortesía parlamentaria de la mayoría que puede hacer dos cosas: una, rechazar la propuesta en el Pleno (el Congreso no aprueba la apertura de la Investigación) o, dos, alterar el Orden del Día del Pleno por conveniencia de aplazamiento o como arma de boicot, de ganar tiempo (vacación legislativa, fin de la Legislatura, etc.) ya que no encontrándose fuerte (ante la Opinión Pública) para rechazar abiertamente la Encuesta, se limita a poner en práctica los mecanismos obstruccionistas que el Reglamento pone en sus manos.

Pero además, admitida por la mayoría la discusión en el Pleno, ésta se realiza por el procedimiento del Artículo 141, es decir la discusión de las líneas generales de la propuesta y el examen y aprobación -en su caso- de las enmiendas que se le presentan. Por este procedimiento puede resultar -a voluntad de la mayoría- que el objeto a investigar de la propuesta inicial quede totalmente alterado a base de las enmiendas que pueda introducir la mayoría. Desde estos supuestos la iniciativa es sólo un reconocimiento simbólico ya que la aprobación de la propuesta y el alcance de la misma quedan plenamente a disposición de la mayoría.

0329

Aprobada la formación de la Comisión y delimitados sus objetivos (y sus competencias, Artículo 76 de la Constitución y párrafo 3 del propio Artículo 124) ésta despliega su labor en secreto (Artículo 51.5 del Reglamento) "hasta que el Pleno apruebe el dictamen, salvo que se acuerde el carácter reservado de su contenido y de las mismas deliberaciones" (Párrafo 4). Es decir, y siguiendo el razonamiento anterior, es la mayoría la que decide si la Opinión Pública puede conocer o no los resultados de la Investigación. Esta nueva cláusula "estabilizadora" opera sólo de cara al exterior porque la Cámara, y sobre todo la Oposición ha sido puntualmente informada de los pormenores de la Encuesta con lo que se cumple un objetivo importante a los efectos del control como transparencia informativa y como posesión de datos y conocimiento de hechos y situaciones en manos de los Grupos de la Oposición. En este sentido sí se cumplen los objetivos que en su día comentara Barthelemy diciendo que "todo el problema se reduce a saber si el Parlamento tiene derecho a ver por sí mismo o si está constitucionalmente condenado a no ver más que por los ojos del Ejecutivo" (44).

Todas las garantías que el procedimiento descrito ofrece a la mayoría explican la liberalidad y la ausencia de mediaciones para con un hecho tan poco acorde con nuestra concepción parlamentaria como el ejercicio de la función fuerza de la sede (Párrafo 7) sin más trámite que la mera información previa al Presidente.

En suma, todo este complejo entramado de disposiciones pretende cubrir un objetivo: dar cabida a la información que el Parlamento puede proporcionarse a sí mismo y por sus propios cauces, con independencia de la que puedan ofrecerle los partidos, los grupos de interés o el propio Gobierno (45). La utilización de estos canales de información no es sólo un derecho de cada Cámara a ilustrarse sobre todos los puntos sobre los cuales ha sido llamada a estatuir (Duguit) sino incluso una necesidad vital (Manzella) que debe ser ejercida con la única condición de no

0330

abusar de él (Barthelemy); el componente dramático que suele llevar consigo este instrumento de inspección le convierte en un arma de disuasión y por lo tanto en un mecanismo que sólo debe activarse como un último recurso, después de haber agotado los instrumentos cognoscitivos ordinarios (preguntas, interpelaciones, solicitud de información oral o documental, etc. (46).

La fuente informativa de que puede hacer uso la Comisión de Encuesta proviene, en primer lugar, de la aportación documental por parte de los Organismos requeridos, que quedan obligados por la capacidad investigadora que con carácter general la Constitución confiere a las Cámaras (47) así como por la responsabilidad política que ésta puede exigir, y en segundo lugar, de las declaraciones orales que aporten los testigos llamados a comparecer (48).

Este último punto plantea un problema. Si el testigo es funcionario público puede suponerse en principio su asistencia (por la obligatoriedad impuesta por el Artículo 76.2; su incomparecencia le acarrearía las sanciones previstas en la Ley a que envía dicho apartado (49) y las correspondientes repercusiones administrativas por su condición de funcionario público. Sin embargo, también esta misma condición le somete a la disciplina del Ministro que pondría en juego su responsabilidad política en el caso de impedirle su testificación oral. Frente a este supuesto Pierle y Duguít mantienen posiciones diferentes: para el primero los funcionarios irán si su superior jerárquico se lo permite; si no van responde el Ministro; para el segundo el funcionario que se niega es objeto de falta disciplinaria (50).

Respecto de la obligación de los particulares a asistir, nuestra Constitución resuelve el problema en un sentido positivo y prevé la existencia de sanciones por su incumplimiento; sin embargo, creemos -con Duguít y con Recoder- que no es posible obligar a los testigos a declarar bajo juramento por ser ésta una prerrogativa exclusiva de los Tribunales de Justicia (51).

0331

El principio de división de poderes, fundamento de las principales limitaciones interpuestas, mantiene al Parlamento en el ámbito del control político impidiéndole sobre todo entrar en calificaciones penales; las encuestas podrán ser políticas, legislativas, administrativas, personales, o judiciales, pero siempre en torno al funcionamiento de los Servicios o de los funcionarios en tanto que tales o bien sobre la oportunidad de una ley o las soluciones adecuadas a un problema (52); la progresiva implantación del comisario parlamentario (Ombudsman, o Defensor del Pueblo) con capacidad de control, inspección y realización de encuestas abre sucesivas posibilidades de información y conocimiento de las Administraciones Públicas al Parlamento que ve así multiplicada su capacidad fiscalizadora.

3. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS COMISIONES EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL

A. LOS TEMAS DE MAYOR RELIEVE EN EL DEBATE DE LA COMISION DE REGLAMENTO

Los puntos más debatidos en torno a las Comisiones fueron, en general, aquellos que directa o indirectamente repercuten en una cierta concepción del régimen parlamentario. Dos son las posiciones que esporádicamente se enfrentan al hilo de ciertos temas, aunque del conjunto de los debates subyace un acuerdo de fondo; este acuerdo de base, tácito en principio pero explícito en la concordancia de criterios y en la notoria ausencia de debates en general, se rompe en los aspectos más decisivos del Reglamento y sobre todo en aquellos que serán el último reducto de una cierta e irrenunciable presencia activa del Parlamento, como Órgano representativo, con voz propia y depositario exclusivo de la exigencia de responsabilidad política.

La organización, competencias y ámbitos de las Comisiones, y sobre todo de ciertas Comisiones, produjo en los debates de la Comisión de Reglamento enfrentamientos tanto en el seno de la Comisión como en el de la Ponencia, dando lugar en ocasiones a la presentación de textos alternativos. El terreno del debate suele ser el de la mayoría, aunque la minoría lleve a aquella, en ocasiones, a posiciones transaccionales.

Desde esta perspectiva general que denota la ausencia de crispaciones (salvo momentos muy aislados), que sitúa a la mayoría en una posición cómoda para el diálogo (53) y con unas minorías que aceptan ciertos mecanismos de racionalización, las discordancias se centran en problemas de iniciativa, de protección a las minorías, de independencia funcional de la Cámara, de capa-

cidad de control, de distribución interna de competencias, etc. y siempre desde la lógica contraposición de fortalecerse a sí mismos mayoría y minoría, Gobierno y Oposición.

En concreto creemos que los temas más destacables fueron los si guientes:

- a) Pretensión de una representatividad más amplia de la Mesa y en consecuencia aumento del número de sus componentes para dar cabida a las minorías. Esta enmienda, retirada, pretendía lograr una Mesa como las formadas en Italia (54).
- b) Respecto de la función de la Mesa para distribuir los proyectos y proposiciones de Ley a las Comisiones que considere competentes se pretendía el acuerdo de la Junta de Portavoces y la capacidad para oponerse (con su envío al Pleno) a diez Diputados, o a un Grupo parlamentario, o a catorce Diputados; es decir, en última instancia se pretendía por los enmendantes facilitar los mecanismos de oposición a la decisión de la Mesa y poder endosar tal decisión al Pleno (55).
- c) La Comisión es unánime y retira del Reglamento la regulación de las Comisiones Mixtas (56).
- d) El tratamiento de las Leyes de Comisión fue bastante transformado por la Ponencia respecto de su Proyecto inicial, aumentando a dos Grupos Parlamentarios los que son necesarios para que sea el Pleno el que decida; se fija en tres el número de días hábiles para ejercitar ese derecho y se suprime el reenvío automático al procedimiento ordinario en caso de oposición (sin que tuviera que decidir el Pleno). Llama la atención la total ausencia de debate en aspectos tan importantes, por la materia y por las decisiones adoptadas por la Ponencia. Puede deducirse que el tratamiento del tema tuvo otra "sede" pues no parece lógico que los miembros

de la Comisión no tuvieran nada que decir, ni sobre la legislación descentralizada (y sus consecuencias) ni sobre las transformaciones introducidas por la Ponencia (57).

- e) Finalmente, el tema de la Comisión de Encuesta es uno de los que promueven un mayor y más dialéctico debate entre el Partido del Gobierno y los de la Oposición y entre mayoría y minoría de la Ponencia. Se presentan opciones distintas y finalmente se llega a un texto transaccional en el que la Oposición consigue introducir una parte de sus criterios (58).

**B. TENDENCIAS QUE SE APUNTAN EN NUESTRO SISTEMA
DE COMISIONES Y SUS CONSECUENCIAS**

La organización del trabajo parlamentario, tal y como queda estructurado en los Reglamentos Provisionales y en especial en el del Congreso, confiere un papel determinante a las Comisiones. Son éstas y sobre todo las Permanentes, las que asumen no sólo la función legislativa sino la de seguimiento y control ordinario del Ejecutivo: Gobierno y Administración.

La introducción en nuestro sistema parlamentario democrático del procedimiento de Comisiones Permanentes con plena competencia legislativa abre las puertas a dos consecuencias que no van en el mismo sentido; la primera, positiva, dar solución al problema de la acumulación legislativa evitando no sólo los retrasos sino los decaimientos que se producen con el fin de las Legislaturas; la segunda, no tan positiva, a nuestro juicio, consistente en una pérdida de capacidad política (en beneficio de la técnica) que asume mejor que ningún otro Órgano el Pleno y que como consecuencia de este procedimiento quedará como un Órgano de reserva, como un Órgano de expresión de la mayoría y como caja de resonancia de las minorías.

0335

En su lugar veremos las consecuencias que este sistema produce en el principio de publicidad, a pesar de las garantías que, como en el caso italiano, se han establecido.

336

4. NOTAS

- (1) Las posiciones contrapuestas entre la teoría clásica en torno a las Comisiones y la doctrina italiana surgida como consecuencia de las Comisiones con Plena Competencia Legislativa las analizaremos en el apartado dedicado en este capítulo a ese tipo de Comisiones; allí diferimos por tanto nuestro punto de vista y las opciones que se abren para el Parlamento español que sigue así la práctica italiana y la norma sentada por nuestra Ley de Cortes de 1942, con las entonces llamadas Leyes de Comisión.
- (2) Tomado de MANUEL Ma. FRAILE CLIVILLES, Comentario de Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973, pág. 313.
- (3) Además del Artículo 37 ver Resolución de la Presidencia del Congreso sobre designación de la Comisión de Incompatibilidades (Resolución de 28 de marzo de 1979; B.O.C. de 29 de marzo de 1979).
- (4) El Artículo 41 se dedica a la Diputación Permanente; obviamente no es una Comisión General y por sus especiales características será objeto de tratamiento aparte en nuestro estudio.
- (5) Por el Artículo 151 del Reglamento Provisional del Senado, la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara es su propia Mesa sin la adición de otros Senadores, a diferencia de la composición de su homónima del Congreso.
- (6) El caso del Artículo 39 bis, en texto redactado por la Comisión Mixta y aceptado para su estudio y debate por la Comisión de Reglamento del Congreso se reduce a los siguientes diálogos tomados en su tenor literal del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Reglamento. Sesión número 2, celebrada el miércoles, 21 de septiembre de 1977; pág. 339.
"El señor PRESIDENTE: Se ha presentado por la Comisión Mixta una propuesta para establecer un nuevo artículo epigrafiado como artículo 39 bis, en el que se regularía la tramitación de las peticiones, es decir, la composición de la Comisión de Peticiones.

El señor FAJARDO SPINOLA (de la Ponencia). Como esta propuesta de un nuevo artículo 39 bis nos ha sido entregada hoy mismo, solicitamos unos momentos para deliberar. (Pausa).

El señor PRESIDENTE: Efectivamente, este texto ha sido entregado hace escasas horas. Como la Ponencia necesita estudiarlo, lo dejaremos para mañana, a fin de que la Ponencia nos informe entonces sobre la procedencia o no de su aceptación.

0338

El señor MARTIN TOVAL: Pido la palabra para una cuestión de orden.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Martín Toval.

El señor MARTIN TOVAL: Sería conveniente que mañana tuviéramos este texto todos los miembros de la Comisión.

El señor PRESIDENTE: Traslado a los servicios correspondientes la petición del señor Martín Toval.
Tiene la palabra el señor Pujol.

El señor PUJOL SOLEY: Señor Presidente ¿se entiende que el artículo 39 está aprobado?

El señor PRESIDENTE: Sí, ya ha sido aprobado.
Tiene la palabra el señor Lapuerta.

El señor de LAPUERTA Y QUINTERO: Sería conveniente que el texto del nuevo artículo 39 bis fuera repartido al terminar esta sesión, para poderlo estudiar, y no tener que estudiar precipitadamente mañana al entrar.

El señor PRESIDENTE: Perfectamente, señor Lapuerta.
Si les parece bien a los señores miembros de la Comisión, aprovechando esta consulta entre los miembros de la Ponencia y toda vez que llevamos prácticamente dos horas de debate, suspendemos la sesión durante quince minutos. Así comenzaremos aprobando el artículo 40, que no ha tenido enmiendas".

Trás este breve diálogo desaparece del Diario de Sesiones el tema de esta Comisión y no vuelve a tratarse de ella, ni siquiera para su retirada (puesto que formalmente hay una aceptación y decisión de estudiar su contenido); el Pleno tampoco recoge tratamiento alguno ni explicación al respecto por lo que obviamente el Reglamento Provisional no le da cabida.

Reproducimos en su casi totalidad este debate por ser uno de los escasos momentos en que se ponen de manifiesto las posiciones políticas de la Mayoría y la Oposición frente a un tema aún entonces no definitivamente resuelto, pero que como demuestran los resultados del Artículo en cuestión y las pautas seguidas por la Transición política tuvieron los ritmos impuestos por las fuerzas políticas del Gobierno a las que se avienen finalmente los partidos de la Oposición y muy en especial los dos partidos mayoritarios de la Izquierda.

"El señor PRESIDENTE: Pasamos a examinar el artículo 42, respecto al cual existe, en primer lugar, un voto particular de la Ponencia y cuatro enmiendas presentadas por el

Grupo Parlamentario de Alianza Popular, por el Grupo Socialista del Congreso y por la Minoría Vasco-catalana. La Presidencia rogaría el representante de la mayoría de la Ponencia que informara en primer lugar.

El señor BENZO MESTRE (de la Ponencia): Como ha dicho el señor Presidente, se ofrecen a la Comisión, en esta ocasión, dos textos: uno que ha sido propugnado por la mayoría de la Ponencia, y otro texto alternativo, como voto particular, de la minoría de la Ponencia.

El artículo 42, como SS.SS. saben perfectamente, está en el Reglamento por una imposición, o trae causa, de la Disposición Transitoria Segunda, apartado 1, de la Ley para la Reforma Política, que prevé una Comisión que asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona, Comisión que no es otra que la que habitualmente se conoce con el nombre de Comisión de Urgencia Legislativa.

Inicialmente, la Ponencia acordó un texto único por unanimidad, en el cual se decía que el Congreso elegiría, entre sus miembros, los Diputados que deben formar parte de la Comisión de Urgencia Legislativa por el procedimiento establecido en las normas de la Presidencia de las Cortes para la constitución del Congreso y del Senado. Estas normas no son otras que las del artículo 24 de dichas normas provisionales, que establecen que dicha elección se haría mediante una papeleta, en la cual cada Diputado o Senador haría constar tres nombres.

Como consecuencia de este texto se han presentado cuatro enmiendas: la del Grupo de Alianza Popular, la del Grupo Socialista del Congreso, la del Grupo Parlamentario Comunista y la de la Minoría Vasco-catalana, que piden esencialmente, la de Alianza Popular, la reproducción casi literal, o literal, del artículo 24 que acabo de leer.

El Grupo Socialista del Congreso pide que, en lugar de tres nombres, se hagan constar en la papeleta únicamente dos, y también propone la adición de un párrafo segundo en el cual se diga cuál es la competencia de esta Comisión, diciendo que la Comisión de Urgencia Legislativa apreciará la urgencia de los Decretos-leyes propuestos por el Gobierno y, en su caso, la conformidad de los mismos por mandato dado por el Congreso.

El Grupo Parlamentario Comunista dice que en la Comisión de Urgencia deben estar representados todos los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara; y el Grupo de la Minoría Vasco-catalana propone que en las papeletas de votación se incluya un sólo nombre.

En esta ocasión, insisto, la Ponencia no ha encontrado unanimidad, sino que la mayoría ha estimado que debería aceptarse la enmienda del Grupo Parlamentario de Alianza Popular y, por consiguiente, transcribir, casi literalmente, lo que actualmente es norma vigente del artículo 24 de las normas provisionales para el funcionamiento del Congreso y,

por consiguiente, ratifica el procedimiento de elección de esta Comisión según se ha realizado dentro del período provisional de existencia de la Cámara.

Las razones que nos llevan a ello, expuestas muy brevemente, son que esta solución responde a una lógica política que reside en el principio, esencialmente democrático, de que los órganos de la Cámara se constituyan en proporción a las fuerzas políticas que en la Cámara estén representadas.

Por otra parte, la mayoría de la Ponencia estima que en forma alguna puede añadirse un párrafo que define cuál es la competencia de esta Comisión, porque, caso de definirse cuál sea esta competencia, no podría ser otra que la establecida en el artículo 13 de la Ley de Cortes, ya que la Ley para la Reforma Política hace referencia expresa a esta Comisión sin definir su competencia, pero sí diciendo que asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.

Es así que la Ley de Cortes constituye lo que se ha llamado, se llama y se llamará una Ley fundamental, y que la Ley para la Reforma Política, que ha sido aprobada por referéndum de la nación, viene a consagrar como competencia de esta Comisión, precisamente, la que el artículo 13 de la Ley de Cortes asumía, y que, por consiguiente, únicamente mediante la aprobación de un texto constitucional podrá, en su día, definirse en el texto constitucional cuál puede ser la competencia de esta Comisión, coincida o no con la actualmente vigente.

Entendemos que en el momento legal actual, únicamente puede atribuirse a esta Comisión la competencia del artículo 13 de la Ley de Cortes. Por ello, la mayoría de la Ponencia estima que debemos mantener la composición de la Comisión y el sistema de votación con arreglo a las normas actualmente vigentes, que no son otras que las de la Ley para la Reforma Política y el artículo 24 de las normas provisionales del Presidente de las Cortes para el funcionamiento del Congreso, y no hacer referencia alguna a la competencia de esta Comisión, que viene atribuida por una Ley fundamental, puesto que, de atribuir alguna competencia, habría que reproducir literalmente el artículo 13 de la Ley de Cortes, y no nos parece que en este momento de la situación política española hubiese necesidad alguna de asumir en el texto del Reglamento provisional del Congreso un precepto de la Ley de Cortes actualmente vigente.

...

El FAJARDO SPINOLA (de la Ponencia): Señor Presidente, señoras y señores Diputados, si la minoría socialista de la Ponencia se ha visto obligada a discrepar de la mayoría en este tema es porque es consciente de que se trata de una cuestión importante para la defensa de las competencias que son propias de la Cámara, del Congreso, y también porque entienden de que el Decreto es una norma que, si bien está justifica-

da en todos los ordenamientos jurídicos cuando existe un estado de necesidad, cuando existe una urgencia que, realmente, deba ser inmediatamente tratada, sin embargo también es cierto que debe haber un riguroso control por parte de la Cámara legislativa de esta atribución extraordinaria que en materia normativa se encomienda al poder ejecutivo. En primer lugar, esta minoría de la Ponencia quiere indicar que, respecto del número de nombres que se establecen en la papeleta para la forma de elegir Diputados, el que fija la mayoría de la Ponencia, de tres, no le parece absolutamente válido. Y no le parece válido porque resulta inadmisibles que el partido del Gobierno tenga oportunidad de tener más representantes en la Comisión de Urgencia Legislativa, que es precisamente la Comisión en que podría ser este partido juez y parte respecto de una norma que viene del Gobierno. Nosotros hemos incluido en nuestro voto particular el número de dos Diputados. Sin embargo, hemos reconsiderado en nuestro Grupo Parlamentario esta decisión en el sentido de variarla y colocar un sólo nombre en la papeleta, con lo cual asumimos y aceptamos la enmienda presentada por el Grupo Vasco-catalán, que la consideramos preferible porque atiende a la protección de las minorías, lo que, como hemos indicado ya varias veces en esta Comisión, es un principio que debe ser defendido.

En segundo lugar, queremos también manifestar nuestra discrepancia respecto de la interpretación que se hace, o el alegato de la traída de una serie de normas fundamentales a este tema, el aporte de una serie de leyes fundamentales a este tema, que si bien, por supuesto, en el plazo estrictamente jurídico-formal, tenemos que aceptar su vigencia, sin embargo hemos de reconocer también que, en atención a lo que establece el artículo primero de la Ley de Reforma Política de que "la democracia en el Estado español se basa en el supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo", y entendiéndolo que esa soberanía del pueblo está representada en el Congreso y en el Senado, o en ambas Cámaras, resulta excesivamente riguroso el aportar estos criterios de leyes fundamentales precisamente para limitar los soberanos poderes, en este caso, del Congreso.

Nosotros creemos que en este caso la norma fundamental no debe ser aplicada pensando que nos encontramos en un período provisional, en un período constituyente, y que si bien es cierto que no se puede asumir criterios que son de rango constitucional en una norma que no tiene, por supuesto, este rango, también hay que considerar que el período provisional implica que no podamos renunciar desde ahora a ir creando las bases, en el funcionamiento del sistema, de un auténtico sistema democrático.

Es por eso por lo que consideramos excesivamente riguroso el traer estos argumentos estrictamente jurídico-formales de aplicar una ley fundamental para limitar -como en este caso- un poder que parece propio de la Cámara: el de controlar al Gobierno en lo que respecta a los decretos-leyes; el

de controlarlo, no sólo en esa primera fase que significa declarar la urgencia, sino, incluso, también en considerar ulteriormente, en una segunda fase, la posibilidad de que esa norma no continúe en el ordenamiento jurídico. Es cierto que la iniciativa parlamentaria, a través de las proposiciones de ley, puede dar cauce a este legítimo deseo del Parlamento, del Congreso, de derogar el decreto-ley, pero también es sabido que una ley, por su trámite ordinario, suele tardar dos o tres meses en ser aprobada, y que puede ser necesario que desaparezcan del ordenamiento jurídico, inmediatamente, los efectos de esa norma que ha sido adoptada exclusivamente por la existencia de un estado de necesidad, de una urgencia, y no debe seguir vigente, no debe seguir en el ordenamiento jurídico. Por eso, por las razones alegadas, esta minoría de la Ponencia considera que el texto que aportamos no está vulnerando la legislación fundamental, puesto que la legislación fundamental, en lo que se refiere al artículo aquí aludido, el artículo 13, establece unas competencias, pero no limita, en cambio, otras; establece unas competencias que nosotros, por supuesto, estamos dispuestos a asumir y asumimos, pero no creemos que exista una expresa limitación a que puede ser incluida esta otra competencia del Congreso de limitar al Gobierno en el plano de los decretos-leyes en una intervención ulterior que establezca la oportunidad de la continuidad en el ordenamiento jurídico del decreto-ley que haya aparecido en el "Boletín Oficial del Estado".

El señor PEREZ-LLORCA Y RODRIGO: Señoras y señores Diputados, trataré de ser breve en la exposición de la postura de Unión de Centro Democrático sobre este tema (...). Es evidente que, en este momento, esta Comisión de Reglamento se encuentra con un pie forzado, que es el número de 4. Me parece que es ésta una cuestión pacífica entre la mayoría y la minoría de la Ponencia. Quiero decir que este pie forzado no lo tendrá la Comisión de Constitución, que a la hora de regular esto -esperemos que sea en breve tiempo- podrá hacer de este número 4 y todo este procedimiento de Decreto-ley lo que vulgarmente se llama "mangas y capirotas". No tendrá ningún pie forzado. Nosotros nos encontramos con él y por eso hay que circunscribir la cuestión a la realidad en que nos hallamos en este momento. Dentro del número 4, dentro de esta cifra, que no ha sido buscada por nosotros, sino que nos la hemos encontrado, se trata exclusivamente de un sistema de elección y existen en este momento tres propuestas al respecto: una elección de tres-uno, una de dos-dos y una de uno a uno. (...). Nosotros creemos que en esta Comisión tiene que funcionar el principio de mayoría y minoría, y es evidente que éste se convierte en un principio exagerado de tres-uno por la existencia de este pie forzado, aunque no somos nosotros los que lo hemos inventado. A través del sistema de tres uno ha estado también representada -y por el propio juego de los números volverá a estarlo- una minoría en la Comisión de Urgencia Legislativa.

Por este motivo, por la presencia de una minoría, por el pie forzado a que antes he aludido y por seguir el precedente marcado en una votación del Pleno, que al fin y al cabo también es un punto importante, nosotros defendemos la técnica de que se pongan tres nombres en la papeleta.

...

El señor SOTILLO MARTI: Hemos llegado en este momento a uno de los puntos que el Grupo Socialista del Congreso considera importantes, si no trascendentales, del proyecto del Reglamento, y conviene que en este momento cada grupo político cada Grupo Parlamentario dé su opinión con claridad. Hemos oído la intervención del representante de U.C.D. y hemos observado una tremenda confusión, porque no ha centrado el tema donde debe estar: en el voto particular de la Ponencia.

La cuestión no es quién ha hecho la reforma política ni quien ha realizado, por tanto, la Ley de Reforma Política; pero que conste, desde este momento, como hemos dicho muchas veces, que los socialistas sí estamos seguros de que no hemos hecho la Ley de Reforma Política.

Si nos atenemos simplemente al tenor de dicha Ley, se habla de cuatro Diputados y cuatro Senadores para configurar esta Comisión de Urgencia. El procedimiento de elección de esos cuatro Diputados viene establecido en las normas provisionales o provisionales del Presidente de las Cortes, que lógicamente van a ser modificadas en su totalidad por este Reglamento, una vez esté aprobado por el Pleno del Congreso. Esto quiere decir que esta Comisión, así como el Pleno del Congreso, es completamente soberana para modificar, no una Ley de Reforma Política, que no se pone en duda, sino precisamente unas normas provisionales o provisionales del Presidente de las Cortes.

En este sentido, el Grupo Socialista del Congreso apoya el voto particular en todos sus extremos, incluido aquel en el cual la minoría de la Ponencia asume la enmienda de la minoría vasco-catalana en el sentido de poner un nombre en la papeleta.

El tema también viene centrado en el párrafo 2 del voto particular, tema que no ha sido abordado por el representante de Unión de Centro Democrático, y que quizá es el punto importante del voto particular. Nosotros creemos evidentemente que una Constitución democrática va a regular -lo regulará seguramente- este punto, con muchos otros, lo cual no quiere decir que el Congreso, en este momento, pueda adoptar aquellas decisiones que considere necesarias y oportunas y que no condiciona de ninguna manera el contenido de la Constitución. Constitución en sí misma que será hecha también por este Congreso y que está siendo ya elaborada. En ese sentido, nosotros creemos que el voto particular de la minoría de la Ponencia es realmente un voto progresista, eminentemente progresista y avanzado en este momento, y creemos que eso es bueno para esta Comisión, para el Congre-

so y para el país, por cuyo motivo queremos defender ese voto particular. Defenderlo, porque significa un avance respecto a la legislación presente, porque no es anti-constitucional en este momento, porque no prejuzga la Constitución de este país. En tal sentido (y termino nuestra intervención), el Grupo Socialista del Congreso defiende el voto particular de la minoría de la Ponencia, con la adición o corrección mantenida por el compañero Luis Fajardo, por medio de su reciente intervención. Nada más.

El señor SOLE TURA: Efectivamente, este artículo contempla tres aspectos fundamentales. Uno de ellos es el que viene dado por el pie forzado de la Ley de Reforma Política, en cuanto al número de componentes de la Comisión de Urgencia. El segundo es que, pese a esto, es necesario encontrar alguna forma que permita, dentro de este pie forzado, introducir y hacer funcionar el principio de máxima representación de las minorías y, en general, de expresar el máximo pluralismo posible. Y éste era el sentido de nuestra enmienda, puesto que con ella lo que se quería era incidir en este aspecto.

De todos modos, dada la precisión que ha hecho la minoría de la Ponencia y también el representante del Grupo Socialista, y dada la existencia de la enmienda presentada por el Grupo vasco-catalán, nosotros retiramos nuestra enmienda y apoyamos en este sentido lo que ha propuesto la minoría de la Ponencia, lo que propone el Grupo Socialista y lo que propone el Grupo vasco-catalán; es decir, la votación por papeleta con un sólo nombre.

Y queda el aspecto importantísimo de párrafo 2 que propone la minoría de la Ponencia, que hace referencia a la capacidad de control que tiene el Pleno sobre la facultad del Gobierno de gobernar por Decreto-ley. Está claro que no tenemos todavía un ordenamiento constitucional que regule con claridad esta cuestión, pero nos parece también que es fundamental que en el período en que nos encontramos, teniendo en cuenta que la Constitución puede tardar todavía unos meses hasta que esté debidamente promulgada y refrendada, hay que encontrar alguna fórmula que nos permita ejercer una cierta actividad de control de esta facultad. En consecuencia, creemos que el párrafo 2 da respuesta a esta exigencia y, en ese sentido, también nosotros lo apoyamos. Esta es nuestra posición.

...

El señor PEREZ-LLORCA Y RODRIGO: Más que un turno, lo que voy a hacer es referirme a la alusión que me fue hecha por el representante del Grupo Socialista, en el sentido de que no me había pronunciado sobre una parte de su enmienda. Para mí, sus manifestaciones han sido de una absoluta claridad, pero creo que las mías también lo han sido. Respecto al punto 2º de la enmienda, nosotros no la apoyamos exclusivamente por razones formales. Es decir, el hecho

de que se ponga no implica dar una nueva competencia, un nuevo procedimiento de mayor urgencia al Pleno para la derogación de los Decretos-ley, cosa que está perfectamente abierta a través de disposiciones de ley.

Por otra parte, se trata de un órgano mixto del Congreso y del Senado que, según las noticias que puedo aportar, está en este momento efectuando su autorreglamentación. Es la propia Comisión de Urgencia la que se pronuncia en este sentido y, por esta razón, no apoyamos este párrafo del voto particular de la minoría socialista.

Espero haber contestado con la profusión necesaria.

...

El señor MARTIN TOVAL: Voy a intervenir en favor del voto particular que ha sido defendido por la minoría de la Ponencia y la enmienda del Grupo Socialista del Congreso. Sólo para matizar que, en nuestro criterio (y esto es muy importante), la parte final del apartado 2 no es una cuestión formal. No se está votando sobre un elemento formal; se está votando sobre un elemento de fondo de este precepto; se está votando, en definitiva, si tenemos voluntad de tránsito a la democracia o no. Se está votando si es posible y queremos hacer posible en este país un control democrático de la política elaborada y desarrollada a través de Decretos-ley, o no queremos hacer posible esto.

Creo que las intervenciones que ha habido en el sentido de calificar esta parte del voto particular como una parte no votable o votable en contra, porque sólo contiene elementos formales, lo que hace es desvirtuar el sentido del voto particular, que tiene elementos de contenido de fondo fundamental.

...

El señor GOMEZ LLORENTE (de la Ponencia): Agradezco al Presidente que me dé la oportunidad de ampliar el criterio de la minoría de la Ponencia de la que formo parte para justificar con la mayor profundidad la cuestión.

Me permito llamar la atención a SS.SS. de que lo que está en juego en estos momentos en esta discusión en el fondo es la capacidad y las facultades legislativas de la Cámara de la que formamos parte. Porque si esta Comisión se elige de tal suerte que el partido del Gobierno pueda tener mayoría en ella, entonces prácticamente esta Cámara iba a legislar sobre materias que el Gobierno y el Partido del mismo le quiera permitir legislar, puesto que si el partido del Gobierno tiene mayoría en esta Comisión que aprecia la oportunidad de los Decretos-leyes, el Gobierno podía legislar por los Decretos-leyes en cuantas materias le pareciera oportuno. (...).

Quería hacer todas estas reflexiones para ver el interés enorme que ofrece para todo el resto de la Cámara, salvo el partido del Gobierno, el que la elección se haga con un

sólo nombre en la papeleta porque por lo menos posibilitaría dentro de esta extraña normativa que nos ha establecido la Ley de Reforma Política siquiera equilibrar un poco más las cosas a la hora de juzgar la oportunidad de los Decretos-leyes.

...

El señor MARIN GONZALEZ: Para explicar nuestro voto. Intervengo por primera vez porque aquí, como ha señalado fundamentalmente el compañero Sotillos, nos enfrentamos con un problema que es netamente político a pesar que se le intenta recubrir con un aspecto esencialmente jurídico. Fundamentalmente yo me dirijo al partido del Gobierno para criticar su actitud en este tema y sobre todo, por la proyección que va a tener en el futuro. Me refiero a la utilización que está haciendo la U.C.D. en relación con esta normativa legal del régimen anterior que nos viene impuesta y que, en consecuencia, nos obliga sistemáticamente a pasar por el aro.

Ellos insisten que estamos obligados porque esto es así, como si fuera una fatalidad, y nos vemos obligados como Grupo Socialista a indicarle a los diputados de U.C.D. que nosotros les damos nuestra palabra de honor que no hemos intervenido para nada en la elaboración de la Ley de Reforma Política, ni por supuesto en las leyes fundamentales del franquismo.

Dicho esto, resulta para nosotros preocupante la utilización que, especialmente el ilustre diputado señor Pérez-Llora, está haciendo de este tema, porque ayer alguien de nosotros llegó a emocionarse cuando un diputado socialista, creo recordar que fue el señor Gastón, del Grupo Mixto, aludió a una prerrogativa que tenían los Procuradores franquistas en el sentido de tener capacidad de acceso a toda documentación de los Ministerios.

Entonces el señor Pérez-Llora nos habló de ese sistema que había sido concebido bajo la unidad de poder, en lo que evidentemente estamos de acuerdo, y que debemos tener sentido de la historia y del progreso y olvidarnos de todas esas normas pensando en el futuro, y que, por Dios, señores socialistas y señor Gastón, que se olvidasen de ese tema, porque no venía al caso de hablar de Procuradores franquistas. Miremos a la historia y al progreso. Aquello nos emocionó.

Y, sin embargo, y es aquí donde viene lo preocupante, cuando se plantea alguna cuestión esencial que tiene alguna connotación política evidente, que tiene una dimensión que, como ya han señalado mis compañeros, afecta no sólo al Reglamento, sino a todas las funciones del Parlamento, inmediatamente la U.C.D. pone sobre nosotros la existencia de esta normativa legal, y entonces surgen estos terroríficos momentos procedimentales, con lo cual esto nos hace pensar que el señor Herrero de Miñón está haciendo escuela dentro

de la U.C.D., lo que resulta francamente peligroso. Quiero concluir que ya que hemos llegado a este momento procedimental, entiendo que la U.C.D. debe plantearse para el futuro, y sobre todo cuando lleguemos a esa cuestión esencial de la moción de censura, el no hacer una utilización oportunista de esta cuestión, porque es evidente que el señor Pérez-Llorca, como ayer lo hizo, da un sentido de progresividad a la elección de U.C.D. en cuestiones puramente accidentales, como es la solicitud de información a un Ministerio. Pero en cuestiones vitales, de profundo contenido político, la U.C.D. nos amenaza a todos con esa normativa legal, con esos momentos procedimentales, y yo creo que si de verdad tienen sentido del progreso y de la historia, ellos deberían evitar citarlo en esta Comisión, en el Pleno y, en definitiva, en ningún otro momento de estas Cortes. Muchas gracias.

...

El señor PEREZ-LLORCA Y RODRIGO: Simplemente para agradecer al señor Marín las aclaraciones que me ha hecho respecto a sus responsabilidades en la redacción de determinados textos; no eran necesarias. Y para decir que no he tratado en ningún momento de amenazar a nadie. He creído que la aceptación de la ley en virtud de la cual estamos todos aquí, que es la que fija el número 4, era una cuestión pacífica, y sigo constatando que lo es. (...).

Finalmente y tras persistir los Grupos en las posiciones ya manifestadas, se retiran las enmiendas por parte del Grupo Socialista y del Grupo Comunista que apoyan el voto particular de la Minoría de la Ponencia. Sometidos a votación el texto propuesto por la Mayoría de la Ponencia (que engloba a la enmienda de Alianza Popular) y el voto particular de la Minoría de la Ponencia, se aprueba el texto de la Mayoría.

- (8) J. BARTHELEMY, Essai ..., pág. 214.
- (9) M. HAURIU, Principios de Derecho Público y Constitucional Madrid, 1927, págs. 185 y 186 y también la nota del traductor (Carlos RUIZ DEL CASTILLO) en la pág. 186.
- (10) Carl. J. FRIEDRICH, Gobierno Constitucional y Democracia, Madrid, 1975, Tomo II, pág. 163.
- (11) "De hecho -decía Barthelemy- con el sistema de nominación por los Grupos, el miembro que entra una primera vez en una gran Comisión Permanente adquiere un título que yo llamaría cuasi permanente (...). Quiero decir que prácticamente y a menos que los mismos interesados expresen un deseo de cambio, una vez que se forma parte de una Comisión, la reelección no es más que una formalidad". (J. BARTHELEMY, Essai ..., pág. 44.)

No todas las opiniones son tan favorables; el mismo Barthélemy señala las opiniones en contra de León Blum y de W. Wilson.

León Blum se manifiesta en contra de la supuesta competencia técnica y afirma que a las Comisiones se va por otros intereses como los personales y los electorales; en su opinión las Comisiones Permanentes no son rápidas en su trabajo y además generan hábitos y rutinas (ver pág. 53). De la práctica en el Congreso de los Estados Unidos Wilson reprochaba al sistema de grandes Comisiones Permanentes el sustraer la mayor parte del interés a las sesiones públicas (del Pleno); este fenómeno, típico del Congreso americano donde las sesiones son simultáneas no se produce en otros países (al menos por esa causa) porque no coinciden las sesiones del Pleno y de las Comisiones (ver pág. 57).

Por su parte, ESMEIN y NEZARD, asumen el fenómeno de la permanencia con discreta neutralidad, comprendiendo los posibles peligros o desviaciones que encierran, no en sí mismas sino en las condiciones, en el medio, en que se las deja desenvolverse; por ello indican -sobre todo para el caso de Francia- que las condiciones de su existencia dependen en gran medida del Primer Ministro, así como de otras -más reglamentarias- como la duración (un año) o la no coincidencia de sus ámbitos de actuación con los ministeriales. (Cfr. ESMEIN-NEZARD, Elements de Droit Constitutionnel Français et Compare, París, 1921, Tomo I, pág. 260 y Tomo II, pág. 402 y en especial nota 343.

- (12) Michel DEBRE, Trois caractéristiques du système parlementaire français, in Revue Française de Science Politique, 1955, pág. 28.
- (13) LAVROFF, Loc. cit, pág. 1438.
- (14) La práctica de la Quinta República ofrece en este tema una contradicción importante; por una parte Lavroff señala que desde 1958 se puede constatar que si la preponderancia jurídica de las Comisiones especiales es indiscutible, la práctica política dominante es la de las Comisiones permanentes. De esta manera se observa que no ha habido una postura homogénea entre los constituyentes y los legisladores ya que hasta 1970 (es decir el largo período de gobierno golista) el Gobierno que inicialmente rechazaba las Comisiones permanentes realizó una escasa demanda de las especiales, y a la inversa, la Oposición defensora a ultranza de las Permanentes reivindicó la formación de las Especiales. La explicación se encuentra sin duda en que con la sólida mayoría de que disponían los golistas no era precisa la formación de las comisiones especiales. buenas cuando la mayoría es débil.
- (15) Miguel CUEVAS Y CUEVAS, Las Comisiones Permanentes en los Parlamentos de Francia y España, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Año 1925, Tomo 147, pág. 390.

- (16) M. CUEVAS Y CUEVAS, Loc. cit., pág. 393
- (17) La denominación de Especial para estas tres grandes Comisiones no debe confundirse con las comunmente llamadas Comisiones especiales, pues si éstas se disuelven -desaparecen- a la finalización del trabajo encomendado, no sucede lo mismo con estas tres Comisiones que por su propia vocación son intemporales aunque la ausencia de cometidos específicos las lleven a no reunirse en forma continuada; son Comisiones Especiales de Estudio y asesoran a la Cámara sobre su especialidad.
- (18) Para Pierre PACTET (Loc. cit., pág. 160) la importancia de la tarea legislativa de estas Comisiones se ve muy atenuada en los regímenes bipartidistas (p.e. Inglaterra) donde la Cámara se convierte en un órgano de registro, según la expresión de LASKI. Respecto del control político el mismo autor señala que dichas Comisiones acaban "incidiendo más en la actividad ministerial que en la acción de Gobierno" propiamente dicha, lo que sin duda supone en estricto una pérdida de la capacidad de control político en beneficio de un aumento de la capacidad fiscalizadora casi puramente administrativa.
- (19) Jeremy BENTHAM, Tactique des Assemblées politiques délibérantes. Deuvres, Tomo I, pág. 432 (de la reimpresión de L'Edition Bruxelles 1829 realizada por Scientia Verlag Aalen; Darmstadt, 1969).
- (20) Respecto del movimiento descentralizador iniciado como respuesta a las exigencias legislativas, véase Federico MOHRHOFF, Trattato di Diritto e Procedura Parlamentare, Roma 1948, pág. 171; Mohrhoff califica a este movimiento, en el que se incluye a las Comisiones legislativas Descentralizadas, como "un notable progreso en el campo constitucional". El término DESCENTRALIZADO aplicado a la legislación de Comisión fue acuñado por MORTATI; cfr. Atti Assemblée Constituyente, pág. 1195; sesión del 14 de Octubre de 1947 (tomado de Franco PIERANDREI, Les Commissions Législatives du Parlement Italien, en Revue Française de Science Politique, 1952, II, pág. 558, nota 2); Pierandrei afirma en dicha nota que por el procedimiento indicado "las Asambleas parlamentarias, depositarias del poder legislativo, lo ejercen, no en sesión plenaria sino por medio de éstos órganos que son las comisiones; éstas se presentan por consiguiente como instrumentos de descentralización interior".
- (21) Vid., Francois GOGUEL, La procédure Italienne de Vote des Lois par les Commissions, en Revue Française de Science Politique, 1954, IV, pág. 837.

- (22) Disponemos a tal efecto de las referencias que se desprenden del tratamiento del tema por el conjunto de los autores italianos; de los datos, poco relevantes por lo general, de las notas elaboradas por la Unión Interparlamentaria, y del estudio más completo realizado bajo la dirección de Goguel para la Asociación Francesa de Ciencia Política en 1954, publicado en la Revista Francesa de Ciencia Política, el mismo año, volumen cuarto, págs. 836 a 842; el estudio, a pesar del tiempo transcurrido mantiene toda su validez a juzgar por las opiniones que aún hoy coinciden con las expuestas entonces por los profesores Francesco COLLOTTI, Emilio CROSA, Serio GALEOTTI, MORTATI y PIERANDREI. A pesar de que las opiniones no son uniformes y se observan discrepancias, la consideración general que merece este procedimiento puede resumirse en la expresión de Pierandrei, según el cual "todo el mundo está convencido de que el procedimiento por comisiones (con plena competencia legislativa) ha dado excelentes resultados" (pág. 840 del trabajo citado de Francois GOGUEL).
- Comisiones con Plena Competencia Legislativa existen también en Japón; sin embargo carecemos de documentación sobre su uso. Juan Lu-Chai hace referencia a su existencia en la Dieta bajo la forma -como en Italia- de Comisiones permanentes o Especiales; allí, como en España e Italia hay una reserva legislativa del Pleno para ciertas materias como los proyectos financieros, ratificación de tratados internacionales y proyectos de revisión constitucional.
- Véase Juan LU-CHAI, La Evolución del Sistema Parlamentario en Japón, en la Edición de Manuel Ramírez, El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas, Barcelona, 1978, pág. 494.
- (23) Vid. en este punto, GOGUEL, Loc. cit., pág. 840.
- (24) Emilio RECODER DE CASSO, Comentario al Artículo 75 de la Constitución, en la Ed. de Fernando GARRIDO FALLA, Comentarios a la Constitución, Madrid, 1980, págs. 804 y 805.
- Esta síntesis puede completarse con la realizada por Gianpaulo BOCCACCINI, Sistema Político e Regolamenti Parlamentari, Milán, 1980, págs. 304 y 305, nota 44.
- (25) No existe correlación inmediata entre las leyes de Comisión de la Ley de Cortes y las elaboradas por las Comisiones con Plena Competencia Legislativa ya que, como afirma Recoder, aquellas obedecían a una estructura política autoritaria cuyos fines y medios se concentraban en la evitación de posibles plenos hostiles, mientras que estas pretenden la resolución de un problema técnico, la acumulación legislativa. Ello no obsta sin embargo para que tanto España como Italia, los dos únicos países que ponen en marcha este tipo de procedimientos hayan tenido antecedentes similares en sus respectivos regímenes fascistas.

- (26) Por el contrario el R.Pr. del Senado (Art. 88) dice, como luego lo haría la Constitución, que es la Cámara -en principio- la que puede delegar.
- (27) Emilio RECODER DE CASSO, Loc. cit., págs 807 y 808.
- (28) Nicolás PEREZ SERRANO JAUREGUI, en conversación mantenida con el autor de este trabajo, en la Sede de la Secretaría General del Congreso, durante el mes de mayo de 1982.
- (29) Emilio RECODER DE CASSO, Loc. cit., págs. 807 y 808.
- (30) Por el Artículo 31.2 del Reglamento del Congreso, la Mesa, oídos los portavoces de los Grupos parlamentarios, declarará por acuerdo unánime cuál es la Comisión competente, sino se logra dicho acuerdo o si en los cinco días hábiles siguientes al anuncio de la decisión de la Mesa, dos Grupos proponen su envío a distinta Comisión, resuelve el Pleno en la sesión inmediata.

Por lo tanto, por el Artículo 102.1 del Reglamento no se exige unanimidad de la Mesa ni audición de los Grupos para conferir Plena Competencia Legislativa a las Comisiones; sí se exige unanimidad y la audición de los Portavoces para de terminar (salvo opinión distintas del Pleno) la Comisión Competente; hubiera sido más correcto -a nuestro juicio- homogeneizar el procedimiento, en las mayorías requeridas y en la audición de los Portavoces ya que aún siendo dos momentos procedimentales distintos de hecho se subsumen en uno sólo. Además, la iniciativa para convocar al Pleno también es distinta según se trate de oponerse a la designación de Comisión o de oponerse a la competencia conferida. En el primer caso la oposición sólo puede ejercerse por dos Grupos (procedimiento agravado) y en el segundo por dos Grupos o por cincuenta diputados; la Mesa dispondrá teóricamente al menos -de una menor oposición en el primer supuesto - que en el segundo.

El Reglamento establece también dos plazos distintos según se trate de oponerse a la Comisión designada o a la competencia conferida: para el primer caso el Artículo 31.2 concede a los dos Grupos cinco días hábiles, mientras que en el segundo sólo concede tres. Podría darse el caso de que tras haber resuelto un Pleno el problema planteado en torno al grado de competencia de una Comisión, tuviera que ser otro Pleno el que resolviera cuál es la Comisión o comisiones competentes, produciéndose así dos tratamientos distintos de una misma unidad temática con la consiguiente pérdida de tiempo y posibles disfunciones organizativas.

Finalmente, por el apartado 3 del Artículo 31 del Reglamento, la Mesa o en su caso el Pleno podrán conferir la Plena Competencia Legislativa sobre un mismo Proyecto o Proposición, a una sola Comisión, a cuantas sean competen-

tes en cada una de las partes de un proyecto, o a una Comisión conjunta; el segundo de estos supuestos puede plantear algunos problemas de coordinación y tratamiento, no a los Grupos sino a los diputados que presenten enmiendas individuales, o en el caso de enmiendas a la totalidad. Los interrogantes que se abren ante este tipo de asignación hacen pensar que la Mesa propenderá a designar una Comisión (la que tenga la Competencia principal) o en todo caso una Comisión conjunta.

- (31) Por el contrario, el texto del Artículo 88 del Reglamento del Senado, tampoco indica mecanismo de convocatoria para el Pleno por lo que tal supuesto queda en manos de su Presidente, único que puede hacerlo en virtud del Artículo 28.3 del Reglamento (El Artículo 88 del Reglamento fue reformado y su redacción aprobada por el Pleno del Senado en la Sesión del día 27 de diciembre de 1978; esta redacción es la que utilizamos para nuestro comentario).
- (32) El Reglamento del Congreso tiene una redacción genérica (Artículos 89 y 90) al decir que "Las intervenciones y acuerdos producidos en las sesiones públicas y en las no públicas (privadas pero no secretas, entendemos nosotros) de carácter legislativo se reproducirán en el 'Diario de Sesiones',..."; no se especifica si se habla de las Sesiones del Pleno o de Comisión y la tendencia existente hoy, y puesta en práctica primeramente por el Senado como consecuencia de la falta(!) de taquígrafos, es la de reproducir en el Diario de Sesiones sólo los debates de las Comisiones con Competencia Legislativa Plena (Artículo 148 del R.Pr. del Senado), reproduciendo en cinta magnetofónica los trabajos del resto de las Comisiones. Al no existir precepto constitucional que señale la publicidad de los debates de Comisión, queda a la regulación del Reglamento.
- (33) Para las Comisiones Especiales italianas pueden verse los tratamientos de TOSI y LONGI; en ellos quedan expuestos la gran variedad de "sedes" en que operan las Comisiones; destacan por lo que, hace el tema que tratamos -y por contraposición con nuestras Comisiones especiales- que este tipo de las italianas pueden proceder con plenitud de competencia legislativa; véase TOSI (Silvano), Diritto Parlamentare, Milán 1974, págs. 180 y sigs. y LONGI (Vincenzo), Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare, Milán, 1978, págs., 103 y sigs.
- (34) Entendemos que el Reglamento del Congreso no habla específicamente de Comisión Mixta porque la única referencia existente respecto de algo similar se hace en el artículo 124.6 y se evita tal denominación. Se da la circunstancia de que en otros preceptos (como el del Artículo 76.1 de la Constitución) aunque con una terminología anfibológica se habla

de una Comisión formada por senadores y diputados. Por el contrario creemos que los diputados crean por el citado el trabajo conjunto de dos comisiones lo que no da lugar necesariamente a una Comisión Mixta, sino -en todo caso- a una Comisión Conjunta.

- (35) Fernando SANTAOLALLA LOPEZ, en la Ed. de Fernando GARRIDO FALLA, Comentarios a la Constitución, págs. 1736 y 1737.
- (36) En el caso francés, por ejemplo, con un bicameralismo más igualitario sucede un fenómeno con las Comisiones mixtas muy congruente con toda la filosofía pro gubernamental de la Constitución. El objetivo de los constituyentes, centrado en recrear la preeminencia del Ejecutivo, en restablecer un Senado más activo y en acelerar y modernizar el procedimiento de elaboración de las leyes, tiene en la Comisión Mixta un instrumento valioso. Allí la Comisión Mixta Paritaria tiene como fin terminar con la "navette", es decir resolver el problema del bicameralismo. De todos modos hay que añadir que el procedimiento más frecuente es el de mantener la "navette" ya que la utilización de la Comisión Mixta sigue siendo reducida.
- La filosofía pro-gubernamental se cifra en que la iniciativa para su constitución la tiene el Gobierno que dispone de ella a su gusto, mientras que en el derecho comparado es un instrumento de conciliación o de acercamiento de las Cámaras para resolver su procedimiento. Por el contrario en Francia el Gobierno provoca su creación y la controla a posteriori con sus enmiendas o simplemente volviendo al procedimiento de la "navette".
- En definitiva la Comisión Mixta Paritaria francesa viene a reforzar el desequilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo en beneficio del primero.
- Cfr. H. TRNDA, La Commission Mixte Paritaire, en Revue de Droit Publique, 1963, págs. 477 a 534, especialmente págs. 485 y 486.
- Puede verse también del mismo autor, Evolution de la Procédure de la Commission Mixte Paritaire au cours de la seconde Législature de la République, en Revue de Droit Publique, 1967, págs. 739 a 770; en este trabajo el autor manifiesta que el Gobierno no ha hecho un uso abusivo de la Comisión Mixta, aunque sí ha hecho un uso selectivo, convocándola para las leyes más importantes o para las más urgentes y combinando a veces ambos criterios.
- (37) E. RECORDER DE CASSO, Loc. cit., pág. 792.
- (38) Cfr. al respecto Manuel FRAGA IRIBARNE, La Reforma del Congreso de los Estados Unidos, Madrid, 1951, págs. 210 y 211.
- (39) E. RECORDER DE CASSO, Loc. cit., pág. 794.
Ver para consideraciones similares durante el período de

vigencia de la Ley para la Reforma política, el artículo de Miguel Angel GARCIA HERRERA, La Comisión Mixta Congreso-Senado, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N°4, 1978, págs. 67 a 95, y en especial, por lo que hace a las lagunas del Reglamento Provisional, págs. 83 y 84.

- (40) Andrea MANZELLA, en La Constitución Española de 1978, Estudio sistemático dirigido por los Profesores Alberto PRENDIERI y E. GARCIA de ENTERRIA; Madrid, 1980, pág. 475.
- (41) L. DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1924, volumen IV, pág. 394.
 En el mismo sentido veánse los criterios de E. PIERRE, Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire, (Quinta edición, completada por el Suplemento de 1919), volumen II, N°585 a 590, págs. 679 y sigs.
 "El principio de Separación de Poderes -dice Pierre en el N°585- no permite a las Cámaras abrir una encuesta judicial; en consecuencia no sería correcto ordenar una encuesta sobre hechos revelados en un proceso".
- (42) El rol político de las Encuestas parlamentarias ha alcanzado su cenit en los Estados Unidos; desde la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 su importancia ha ido en constante crecimiento dando lugar a "perversiones" del sistema como las habidas con la Comisión Senatorial de Seguridad Interior o con la Comisión de Actividades Antinorteamericanas de la Cámara de Representantes; a pesar de estas desviaciones, en opinión de Friedrich "la función investigadora de los Comités parlamentarios del Congreso va a ir creciendo, a medida que las complejidades de la política lo hagan". C. J. FRIEDRICH, Gobierno Constitucional y Democracia, Madrid, 1975, volumen II, pág. 192.
- (43) Son muchas las opiniones que se suscitan en torno a la utilidad de estas Comisiones (en los regímenes parlamentarios sobre todo) e incluso en torno a la utilización que hace de sus resultados la mayoría; así Pace califica a las Comisiones de Investigación como "instrumentos de Gobierno de la mayoría" que las utiliza siempre en su beneficio (tomado de Recoder, Loc. cit.); para otros como Tosí o Manzella la encuesta es útil para las minorías y un instrumento insustituible para el Parlamento.
 Nosotros creemos que la institución que tratamos es tan válida como las restantes y cumple sus funciones con la holgura que las relaciones de poder dejan a la Cámara. La Comisión viene a ocupar un espacio organizativo y a cumplir un objetivo de legitimación política; las relaciones mayoría-minoría se proyectarán sobre las Comisiones de Encuesta igual que lo hacen sobre otras instituciones parlamentarias en que se ponga en juego la pervivencia de estas relaciones, lo cual no invalida su existencia ya que la distribución del espectro político en el seno de la Cámara no siempre se ar-

ticula en torno a una composición bipolar cerrada. La mayoría no es -en principio- más fuerte ni más débil que en el resto de las Comisiones, o que en el Pleno, la Mesa o la Conferencia de Presidentes.

Vid. sobre este aspecto, André CHANDERNAGOR, Un Parlement pour quoi faire?, Paris, 1967, pág. 99 y sigs.

(44) J. BARTHELEMY, Essai ..., pág. 240.

(45) A. MANZELLA, Il Parlamento, Bolonia, 1977, pág. 124.

(46) Manzella diferencia los dos tipos de procedimientos, de inspección y cognoscitivos, como la resultante (indicador) de las relaciones entre Parlamento y Gobierno. entre mayoría y minoría; las encuestas son la fórmula radical, autoritaria (última ratio) de procurar el control ante una situación ya producida; los instrumentos cognoscitivos son la fórmula del "gobierno consensual". Cfr. Il Parlamento, pág. 124.

Barthelemy dice que la encuesta parlamentaria "está destinada a usarse poco. Es un instrumento de trubulencia, de escándalo y de desorden. A menudo es estéril". Traité de Droit Constitutionnel (con Paul DUEZ), Paris, 1933, pág. 551; y en el Essai ..., pág. 241 y 248. Vid. DUGUIT, Op. cit., pág. 391.

(47) Creemos -con Duguit- que cuando el Parlamento es bicameral la Encuesta adquiere más relieve y la Comisión más fuerza moral y política si está formada por ambas Cámaras, es decir si las dos ramas del Parlamento proceden conjuntamente; entendemos por tanto que en este punto se precisa una reglamentación puntual que unifiquen el procedimiento de formación de dichas Comisiones, el número de sus componentes, la formación del órgano de dirección, etc. Vid. DUGUIT, Op. cit., vol. IV, pág. 398. Cfr. también TOSI, Op. cit., págs. 348 y 349.

Por nuestra parte diremos que el Reglamento del Senado dedica a las Comisiones de investigación el Artículo 47 con la particularidad de que se muestra restrictivo -respecto de la similar reglamentación del Congreso- a la hora de conferir la iniciativa; a parte del Presidente y del Gobierno sólo pueden iniciar el procedimiento 50 senadores (cuando la cifra habitual para la formación de Comisiones especiales es de 25) que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario; la iniciativa no se confiere aquí a un Grupo parlamentario.

El Artículo 59 hace posible la realización de encuestas por cualquier Comisión, pero limitándose a cuestiones de su competencia (generalmente estudio de problemas específicos, oportunidad legislativa, estados de opinión, etc.); a tal fin, dichas Comisiones pueden encargar las encuestas a ponencias o subcomisiones (como sucede habitualmente

en el Congreso americano) para que éstas ilustren sobre ta les aspectos a la Comisión.

- (48) En opinión de Pierre "no hay investigación sin testigos y deposiciones orales"; Op. cit., Vol II, N°591, pág. 689.
- (49) El tema está comprendido en las reformas al Código Penal que estudian las Cortes; en la actualidad el proyecto se en cuentra en el Congreso en fase de Comisión.
- (50) Vid. PIERRE, Op. cit., Vol. II, N°593, pág 694 y L. DUGUIT. Op. cit., Vol. IV, pág. 396.
- (51) Pierre sin embargo afirma que el testigo declara formalmen te bajo juramento o promesa, como es norma en el Congreso de los Estados Unidos, donde también los testigos pueden ser llevados por la fuerza.
 En estrecha conexión con este punto Pierre afirma que los llamados como testigos no pueden aducir inmunidad (Op. cit., Vol. II, N°592, pág. 691); nosotros discrepamos por las ra zones expuestas en el lugar correspondiente de este traba jo y cuyo fundamento se basa en el hecho de que la inmuni dad no es renunciable por serlo de la función. Desde este criterio si el llamado como testigo está amparado por la in munidad, esta le deberá ser levantada previamente por el Or gano que es competente. Coincidimos con Pierre en que las declaraciones de los testigos quedan amparadas por la invio labilidad, si son verdad y se atienen al asunto, ya que el testigo actúa en ese momento en interés de los objetivos de la Cámara, a disposición de sus fines y por tanto cubierto por la inviolabilidad que ampara a aquella; el testigo que amparado en la forma de su declaración, no en el posible contenido delictivo de los hechos que relata, de los que se dará cuenta al Ministerio Fiscal "para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas" (Artículo 71.1 de la Constitución).
- (52) Mohrhoff y Biscaretti coinciden en la tipificación de las distintas encuestas en función del área en que operan. Cfr. MOHRHOFF, Op. cit., págs. 340 y sigs. y BISCARETTI di RUFFIA, Derecho Constitucional, Madrid, 1965 (Traducción, prólogo y notas de Pablo Lucas Verdú), págs. 406 y 407.
- (53) La unión más fuerte, U.C.D., estuvo apoyada en bastantes o casiones por otras minorías y en especial por Alianza Popu lar, aunque ésta mantuvo su independencia en aspectos impor tantes como puede comprobarse en el Diario de Sesiones. En la izquierda se mantienen dos posiciones; la del P.SOE que aceptando como base los fundamentos de racionalización par lamentaria pretende mantener ciertas instituciones con vi gor sobre todo aquellas que hacen posible el control frente al Gobierno pero en un tono general de moderación. Dentro

del funcionamiento de la Cámara el PSOE coincide con UCD en la regulación de las iniciativas y en los mecanismos de participación de los Grupos parlamentarios y de los Diputados; en este punto el PSOE se ve como potencial mayoría y se aviene a los instrumentos que frenan a las minorías o si se prefiere, que eviten el posible obstruccionismo de que éstas pueden hacer uso.

La posición del Grupo Comunista estaría más influenciada del parlamentarismo a la italiana y en él un afán por dinamizar la vida y la participación de la Cámara, retira sus enmiendas con extremada facilidad, bien buscando la no radicalización; o la transacción como fórmula de perder menos.

- (54) Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1977, N°11; Comisión de Reglamento, Sesión N°2, celebrada el 21 de Septiembre de 1977, pág. 328.

Ante las razones del señor Fajardo Spínola (de la Ponencia) sobre los inconvenientes que crea la enmienda del Grupo Comunista, éstos, por medio de su representante, el Señor Solé Barberá deciden retirarla.

Otra enmienda a este mismo artículo, (el 28 del Proyecto, y 29.1 en el Reglamento) del señor Pin Arboledas, también rechazada, pretendía que cuando el Presidente del Congreso asistiera a una Comisión lo hiciera en calidad de Presidente de la misma.

- (55) Al Artículo 30 del Proyecto (31 del Reglamento) la diputada comunista señora Bravo Castells presenta una enmienda, que es rechazada, por la que pretende que la función de la Mesa por la que ésta distribuye los proyectos y proposiciones a las Comisiones (distribución de competencias) se haga con el acuerdo de la Junta de Portavoces. Otra enmienda del Grupo Comunista pretende que ante la oposición de diez diputados (en lugar de cincuenta) sea suficiente para que la Comisión competente la decida el Pleno; en el mismo sentido era la enmienda del Grupo Mixto, rechazada como la anterior, por la que el Pleno decidía ante la oposición de un Grupo Parlamentario o de catorce diputados. La Comisión llega en este punto a una posición transaccional, manteniendo dos Grupos parlamentarios como una fórmula de oposición a la designación de la Mesa. En el caso de haber mantenido el número de cincuenta diputados (sin especificación de que fueran de distintos Grupos parlamentarios) se estaría -en opinión de los enmendantes y del Señor De la Puerta (A.P.)- ante una fórmula de encubiertamente daba la opción a los dos Grupos más numerosos pues ellos solos, UCD y PSOE, podrían oponerse, mientras que el resto de las minorías tendrían que coaligarse. Véase, Loc. cit., págs. 332 a 336.

- (56) Ver explicaciones del Señor Fajardo Spínola (de la Ponencia) diferenciando Comisión conjunta de Comisión Mixta; Loc. cit., págs. 333 y 336.

(57) Ver, Loc, cit., págs. 482 y 483.

- (58) El debate y votación de los siete apartados de este artículo es amplio y recoge varios momentos de discrepancia radical entre mayoría. Sin embargo la aproximación se produce rápidamente y nunca se da lugar a imposiciones drásticas por el partido mayoritario debido seguramente a su temor por romper los apoyos con que cuenta.

La mayoría de la ponencia inicia el debate con una posición muy restrictiva respecto de la regulación de la Comisión de Encuesta, su autonomía y sus límites frente al Poder Judicial; por el contrario, la minoría y los partidos pequeños, sobre todo el PCE, pretenden amplias competencias para la Comisión como un instrumento seguro, eficaz, de fiscalización y control.

A lo largo del debate se van suprimiendo exigencias (restrictivas) como la necesidad de que el Pleno aprueba la investigación por mayoría absoluta, o que el debate se desarrolla por un procedimiento especial. También se rechazan las pretensiones de equipación con el Poder Judicial, pues, aún admitiendo la minoría de la Ponencia que el tema es importante y es razonable, su sitio es la Constitución; por el contrario la mayoría opina que tal equivocación "con los poderes y limitaciones del poder judicial" (PCE) es peligrosa, y atentaría contra el principio de división de poderes; igualmente la mayoría retira su texto por el que se impide la formación de una Comisión de encuesta sobre un asunto cuyos hechos estuvieran sometidos al Poder Judicial; una enmienda "in voce", aceptada por la mayoría aprueba la interpretación de la simultaneidad de los procedimientos (judicial y parlamentario), en virtud de la mutua independencia y de las distintas competencias de ambos poderes. La publicidad del dictamen y el secreto del procedimiento de investigación quedan como la norma, salvo que el Pleno por mayoría decida que el secreto de los resultados.

Véase, Loc. cit., págs. 566 a 579.

0359

CAPITULO 9°

E L P L E N O

1. LA IDENTIDAD DEL PLENO Y LA CAMARA COMO FORMIZACION DE LA IDENTIDAD DEL PARLAMENTO Y LA SOBERANIA.
2. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y EL MANDATO REPRESENTATIVO.
3. EL CARACTER DEL PLENO EN LA ORGANIZACION ACTUAL DE LAS CAMARAS .
4. EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
 - A. CONVOCATORIA, REQUISITOS Y ORGANIZACION.
 - B. COMPETENCIAS.
 - a. Respecto de su propia organización.
 - b. Respecto de los Diputados.
 - c. Respecto de las Comisiones.
 - d. Sobre su propio funcionamiento.
 - e. Sobre los procedimientos legislativos.
 - f. De control o intervención sobre otros Organos del Estado.
 - g. Respecto de las Relaciones Internacionales.
5. NOTAS

I. LA IDENTIDAD DEL PLENO Y LA CAMARA COMO FORMALIZACION DE
LA IDENTIDAD DEL PARLAMENTO Y LA SOBERANIA

Históricamente se ha producido una identificación entre el Pleno y la Cámara. La concepción revolucionaria de Asamblea como el órgano permanente de la representación nacional, expresión política de la soberanía, ha llevado durante largo tiempo a la ecuación de que el Pleno es la concreción, la materialización, del Parlamento; éste adquiriría su expresión más depurada precisamente en su reunión plenaria.

Y esto es así hasta el extremo que el derecho parlamentario clásico no dedica al Pleno un espacio propio, de forma que, en sí mismos, todos los Reglamentos son en su extensión una ordenación del trabajo de la Asamblea, del Pleno, genéricamente, aplicándose sus normas, por analogía, a los posibles órganos de trabajo que se articularan en el seno de la Cámara.

Cierto es que ya desde su origen las Cámaras recogen la existencia de éstos órganos de trabajo, Secciones y Comisiones, pero sin embargo el Parlamento se identifica con el Pleno y por ello no es preciso establecer distinciones -ni siquiera a los solos efectos del procedimiento- entre los distintos órganos en que se articula internamente la Cámara.

El derecho parlamentario histórico español no es ajeno a esta corriente y por ello, ninguno de nuestros Reglamentos, desde 1810 a 1934 dedican un espacio propio y delimitado (capítulo o título) a la caracterización del Pleno.

Son los Reglamentos de las Cortes de la dictadura del General Franco los primeros que regulan específicamente -y lo caracterizan- al Pleno como un órgano de la Cámara. Desde el Reglamento Provisional de 1943 (1) hasta el de 1972, todos dedican un tratamiento específico al Pleno (2) considerándole como un órgano de

la Cámara, al margen de que ese órgano sea la expresión misma de las Cortes y ello aún a pesar de que el Régimen de democracia orgánica concediera muy poca relevancia -en cuanto a sus funciones- a las sesiones plenarias (3). El autoritarismo de que se impregna al funcionamiento de las Cortes (en relación sincrónica con el de su formación por cauces corporativistas y con el del Régimen en su totalidad) tiene pues un reflejo puramente material -organizativo- en la desnaturalización del Pleno como máximo órgano de representación de la voluntad política del Sistema (que evidentemente se encuentra en la Jefatura del Estado) y esto viene a coincidir en el tiempo, aunque con causas y procedimientos diferentes, con la tendencia generalizada en el derecho parlamentario y constitucional de la Segunda Postguerra a limitar la denominada tendencia al asambleismo, a racionalizar la estrutura interna y el funcionamiento parlamentario; el vuelco hacía el sistema de comisiones va a producir el languidecimiento del Pleno, de su significación y de su importancia política.

Pero a pesar de esta ralentización del peso específico del Pleno, ésta va a seguir siendo el órgano parlamentario por antonomasia la Cámara misma, la concreción de la representación política; por ello a él se seguirán enviando las principales decisiones de orden político, económico y legislativo. El Pleno sigue siendo el órgano que mantiene la última palabra, al que se atribuye la función decisoria ante el disenso producido por personas o Grupos en otras instancias de la Cámara

La mencionada corriente racionalizadora trajo a los Reglamentos parlamentarios la distinción, dentro de la Cámara, de diversos órganos entre los que se encuentra desde una óptica puramente funcional la sesión plenaria. Así, con evidente grado de diferenciación, aparece diseñado en los actuales Reglamentos el Pleno -en su organización interna-, y ello sin perjuicio de que sus funciones, sus competencias, se encuentren tratadas en una unidad espacial o temática, o bien se encuentren en todo el Reglamento al paso de los distintos capítulos o títulos que ordenan

la vida interna y de relación del parlamento.

El principio liberal por el que la Asamblea se manifestaba en toda su potencia en el Pleno y en la perfecta inorganicidad, alcanzando así, a través de la deliberación, la voluntad de todos, de la mayoría, máxima expresión de la inalcanzable voluntad general, ha dado paso a un nuevo Parlamento, adecuado a las nuevas necesidades, especializado, tecnificado, articulado en Comisiones decisorias y ocupadas éstas por comités políticos en los que se toman las decisiones con el aval del sufragio; en éste, a diferencia de aquél, la sede de la soberanía se ha trasladado para ocupar una nueva sede, la de los partidos políticos y, sólo mediatamente, la del electorado-función.

2. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y EL MANDATO REPRESENTATIVO

Perfectamente imbricado con el principio representativo, aparecía como una consecuencia de éste el principio de publicidad. Y ello por los caracteres de que aparece investido el Parlamento en la estructura del Estado liberal de Derecho (4). El Parlamento como instrumento de integración y creación de consensus, como correa de transmisión entre la sociedad civil y el Estado, como órgano de transformación del ámbito de lo privado (en la estructura social burguesa, donde nace el Parlamento) en público (elector-representante-legislación), el Parlamento como órgano de creación de la voluntad del Estado, reclama para sí el principio de la publicidad y éste se eleva -en consecuencia- a la categoría de norma.

Los textos constitucionales y reglamentarios hacen del Parlamento el centro -público- (5) de creación de la voluntad política de una comunidad organizada. En este sentido el principio de publicidad aparece también como un elemento de educación público-

política de la sociedad en su conjunto y en concreto de los sectores o clases dirigentes; igualmente la publicidad es un instrumento de control del representante por el representado y en consecuencia del Estado por la Sociedad Civil. Pero este esquema es sólo válido para aquellos sistemas fundados en la aceptación de la libre determinación política de los ciudadanos; por ello, la publicidad, como los mismos órganos en que ésta se asienta, sufre restricciones o desaparece en los regímenes "de facto", en las dictaduras y en las mismas organizaciones autoritarias (por ejemplo el Reglamento de las Cortes españolas de 1943).

Sucede por otra parte, que en los regímenes fundados sobre la libertad política de los ciudadanos se está experimentando un fenómeno que incide directa y negativamente en la vigencia del principio de publicidad. El Parlamento mantiene, aunque con ciertas variaciones, el principio; así, el derecho constitucional comparado ofrece como dato (5) no sólo la publicación de las resoluciones parlamentarias y total o parcialmente los debates que conducen a ellas, sino también, en la gran mayoría de los países -cualquiera que sea su régimen político-, la información periodística directa o en diferido, por cualquiera de sus formas, escrita, hablada o radiotelevisada, en resumen o, en menores ocasiones, in extenso. Pero a pesar de mantener un grado importante de información -por cierto muy variable entre unos países y otros, -incluso dentro de una misma área, como la Europa Occidental- resulta cada vez más comprobable que la información obtenida directamente en el Parlamento es una mera publicación de las decisiones adoptadas por la Cámara, pero con la ausencia (y en el mejor de los casos, insuficiencia palpable) de las pautas, de los momentos y de las instancias políticas en que tales decisiones se adoptan. Es decir, la opinión pública conocerá el resultado porque en la Cámara es formalmente donde se hace público, donde cobra la especial categoría de decisión política investida del principio de generalidad, pero no conocerá los mecanismos ni el proceso por los que se llega a tales decisiones. En esta importante falla es donde hoy se da la pérdida de publicidad, la pérdida de con-

trol por la Opinión pública, ya que los centros de decisión política operan las más de las veces extramuros del Parlamento.

Esta falla produce, para la recuperación de este mecanismo de control, la necesidad de articular nuevas formulaciones y/o extensiones del principio de publicidad a los auténticos centros de decisión política, sin perder por ello el mantenimiento del mismo principio en el Parlamento como centro institucional de la Legislación, como centro de relación y control de los Poderes y como uno de los centros donde institucionalmente opera la relación o ampliación del principio de publicidad a los partidos, verdaderos sujetos constitucionales, creadores y cauces de expresión de la voluntad popular, es una necesidad puesta de manifiesto por las carencias de control de la Opinión, ya que esta necesita -como el mismo sistema para su normal funcionamiento- no sólo conocer las decisiones (publicación) sino las razones que las inspiran y los medios interpuestos para lograrlas (publicidad) (7).

En nuestro derecho parlamentario el principio de publicidad de las sesiones (refiriéndose por lo general a las plenarias) queda confirmado como regla en todos los Reglamentos desde el de 1810 hasta el de 1934 (8); durante la dictadura del General Franco este punto experimenta dos situaciones distintas; la regulada por el Reglamento de 1943 que establece como norma las sesiones no públicas salvo acuerdo en contra del Presidente de las Cortes con el Gobierno (Artículo 57); y la segunda etapa, iniciada con el Reglamento de 1957 (y hasta el de 1971, es decir el que estará vigente hasta 1977, con modificaciones desde 1975) que establecen como norma la publicidad (9); la contravención de la norma la decide el Pleno, a propuesta de veinte procuradores (cincuenta en el Reglamento de 1971) o del Gobierno.

Siguiendo la costumbre hecha norma de nuestro Derecho parlamentario, con la excepción señalada (10), el Reglamento Provisional del Congreso fija en su Artículo 51.1 que "Las Sesiones del Pleno serán públicas, salvo que, excepcionalmente, se acuerde su carác-

ter secreto". El carácter excepcional con que el legislador quiso subrayar las sesiones secretas hace -y así se viene confirmando- que esto sólo ocurra raras veces, amén de que el Apartado 3 del propio Artículo señala en cinco supuestos los motivos más frecuentes (11). Frente a este principio en los Plenos, las sesiones de las Comisiones "se celebrarán a puerta cerrada", es decir en privado, aunque a ellas puede acudir la Prensa (en cualquiera de sus formas) con la debida acreditación.

Hay sin embargo, una cierta confusión (o una opción alternativa quizás) en la redacción del Apartado 4. Se dice en él que para celebrar sesión secreta es preciso acuerdo tomado en Comisión o Pleno o decisión de la respectiva Mesa, oídos los portavoces de los Grupos parlamentarios. Así, la decisión última parece que se confiere a los Plenos (de Comisión o de la Cámara) o bien, alternativamente, a las Mesas, con la audición de los portavoces de los Grupos. Podemos deducir entonces que existen dos formas para llegar a la celebración de sesión secreta: la que deberá decidirse por los Plenos, y la que se decide directamente por las Mesas. A la primera forma se llegaría tras el debate -secreto- a que da lugar la solicitud del Gobierno, de cuatro Diputados en Comisión, de cincuenta Diputados en el Pleno, o de dos Grupos parlamentarios. A la segunda forma se llega (y es lo que nos llama la atención, tal y como está redactada la primera parte del punto 4) sin más que el acuerdo ("decisión") de la Mesa respectiva, oídos los portavoces de los Grupos (12).

Otro aspecto a destacar, dentro de la tendencia que comentábamos al comienzo, sobre la disminución del principio de publicidad, es la decisión de las Cámaras de no publicar (y en consecuencia de no proveer al público en general) Diarios de Sesiones de Comisión, precisamente del órgano donde aún puede encontrarse un rastro que posibilite el real estudio y conocimiento de las distintas posiciones políticas, de los argumentos esgrimidos por los Diputados y los Grupos y de las decisiones a que se llegan. Ciertamente que el Diario se publica para las de plena competencia legislativa, es

decir para las que traten proyectos poco importantes, pero por su escasa relevancia política resulta que existe documentación al público, de aquello que carece de interés, de poca relevancia política, y en consecuencia de posibilidad de seguimiento con expectativa de encontrar elementos suficientes para enjuiciar a personas y Grupos. Los proyectos más relevantes, al tratarse en Comisiones cuyo fin es el Dictamen al Pleno, no trasladan sus debates al Diario de Sesiones, y como al Pleno se llega con los resultados, algunas enmiendas y algunos votos particulares, no existe hoy posibilidad, en nuestro país, de efectuar un estudio serio, solvente, rápido y con el apoyo de citas y referencias concretas de aquello que sucede en el seno de nuestras Cámaras. Las grabaciones magnetofónicas, salvo que se transcriban, carecen de interés científico, y por otra parte las Cámaras -en razón al parecer de dificultades técnicas- no porveen al público de reproducciones y es harto difícil, sino imposible, su audición "in situ".

Con las perspectivas que se ofrecen, según hemos podido comprobar, el principio de publicidad objetivado en documentos solventes, está seriamente dañado. El recurso a los medios de comunicación social, a una información mediada por terceros, no deja -no puede dejar- satisfecho al ciudadano o institución que siga de cerca por oficio o interés científico la marcha de los asuntos públicos en nuestro Parlamento.

3. EL CARACTER DEL PLENO EN LA ORGANIZACION ACTUAL DE LAS CAMARAS

El Derecho constitucional sigue concediendo al Pleno la calificación de máximo órgano representativo, identificación de la Cámara y, por tanto, recurso último para la expresión de la voluntad política. Por estas razones el Pleno aparece en los Reglamentos como la instancia suprema a la que es preceptivo recurrir para la adopción de las principales decisiones, así como para solventar problemas de funcionalidad interna. El Pleno es pues además del órgano máximo, la misma Cámara.

Las necesidades de adecuación de las Instituciones a las nuevas necesidades y cambios a que se ha visto sometida la sociedad en los últimos decenios ha tenido su incidencia importante -aparte factores estrictamente políticos, ideológicos o de hegemonía de los sectores que ejercen el poder- en el Parlamento y consiguientemente en el Pleno, como forma de máxima expresión y resonancia pública de la voluntad o voluntades que en él se expresan. El Pleno, aún hoy, a pesar de los desplazamientos experimentados como consecuencia de las transformaciones señaladas, se configura como el órgano de reserva (reserva de Pleno o de Asamblea) al que son remitidos, preceptivamente, la legislación que afecte a materias especialmente importantes, la decisión final sobre los presupuestos, sobre los Convenios y Tratados Internacionales, el control de la Administración y en especial el de la responsabilidad gubernamental y todos aquellos supuestos que siendo atribuibles a órganos internos de la Cámara, por la oposición de ciertas instancias, debidamente formulada conforme al Reglamento, deben ser resueltas en su seno.

Pero además, el Pleno ha recibido, lo mismo que la Institución parlamentaria globalmente, las consecuencias del proceso de racionalización que se concreta en el mayor peso de las Comisiones al asumir éstas la práctica totalidad del procedimiento legislativo (y la totalidad por parte de aquellas a las que se confiere plena competencia legislativa, sin perjuicio de la reserva de Pleno que se preve); este sistema, unido al peso específico que se confiere a los Presidentes de las Comisiones y sobre todo al Presidente de la Cámara, expresión política de la mayoría que apoya al Gobierno, y al espacio que van conquistando los Grupos parlamentarios y muy fundamentalmente los más numerosos, hace que, junto con el sistema de partidos que transfiere los centros de decisión a ámbitos externos al Parlamento, éste se haya podido convertir, a la par que en una mera caja de resonancia (sobre todo para las minorías), en un verdadero órgano de registro, según la conocida expresión de Laski; a pesar de esta opinión, extendida por amplios sectores, parece más certera la interpretación del fenómeno como la parte

de un todo cuya verdadera sustancia estaría en el proceso de transformación a que está sometida la democracia política, como consecuencia del profundo cambio que está experimentando la sociedad post-industrial (especialmente en Europa y América del Norte) y que llevaría, no tanto a la descomposición del Parlamento tal y como nos lo ofrece el constitucionalismo hasta 1920, si no precisamente a su real transformación como resultado de los factores que operan en él y entre otros el de la "unicidad" entre lo que Agnoli denomina la oligarquía parlamentaria y un Ejecutivo al que no se controla y, por otra parte, las también denominadas oligarquías de los partidos y Grupos; desde este punto de vista (13) sería completamente errónea la idea del Parlamento como órgano de registro ya que en él encuentran su asiento, y su lugar de expresión institucional, tales oligarquías, y en especial su "núcleo duro"; por ello, concluye Agnoli, "la tendencia hacia la debilitación total del órgano legislativo encuentra su frontera en las exigencias ideológicas del propio sistema de gobierno". El Pleno, como la Cámara, está experimentando la adecuación a la nueva democracia de partidos, tal y como lo señalaran Kelsen, Leibholz, el propio Agnoli y Lenk y Neumann, entre otros. La comprensión del fenómeno está pues mediada por la delimitación que al sistema de partidos confiera el nuevo orden constitucional.

4. EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

A. CONVOCATORIA, REQUISITOS Y ORGANIZACION

La reunión de los parlamentarios en sesión plenaria requiere el cumplimiento de unos requisitos formales sin los cuales la decisión carece de validez y los posibles acuerdos adoptados en ella serían nulos. El derecho parlamentario recoge tres tipos de sesión plenaria si tomamos como elementos de diferenciación el carácter de la convocatoria, y el período en que ésta se produce. De esta forma, las Cámaras tienen la Sesión constitutiva, que se convoca por Decreto (Real Decreto en nuestro caso) ante la inexistencia

tencia formal del Órgano (existe en tanto que hasta ese momento está ejerciendo sus funciones -con los límites previstos- la Diputación Permanente de la Cámara anterior) y en los plazos previstos por la Constitución (Artículo 68.6). Los Plenos ordinarios se celebran durante el período de sesiones y son convocados por el Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Mesa, por propia iniciativa o a solicitud de, al menos, dos Grupos parlamentarios o cincuenta Diputados (Artículo 46.1 del Reglamento); fuera de estas sesiones que se celebran entre el martes y el viernes, se pueden celebrar otras por acuerdo del Pleno (mayoría simple) a iniciativa de dos Grupos parlamentarios (14), o de cincuenta Diputados, o del Presidente del Congreso, o bien, por decisión de dicho Presidente con el acuerdo de los portavoces de los Grupos parlamentarios (Artículo 50.6 del Reglamento). Las Sesiones extraordinarias, señaladas por la Constitución como aquellas que se realizan fuera del período ordinario de sesiones (Artículo 73.1), son también convocadas por el Presidente, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Convocada la Cámara (Pleno) formal y reglamentariamente, para su constitución es preciso que se dé otra condición, la existencia del quorum a que se refiere el Artículo 46.2 del Reglamento, es decir el quorum de presencia cifrado en la mitad más uno de sus miembros (15). El Reglamento, al igual que la Constitución, establece un quorum de votación, con carácter general, que se fija en la mayoría simple, siempre que estén presentes la mitad más uno de los componentes del Pleno.

Entendemos, en consecuencia, que la Constitución no reclama quorum para que se constituya el Pleno, para que se abra la Sesión, pero el Reglamento sí (Artículo 46.2), y lo fija en la presencia (en el Pleno) de la mayoría absoluta de sus miembros.

Por otra parte, tanto la Constitución (Artículo 79.1) como el Reglamento (Artículo 70.1) señalan que para adoptar acuerdos (en

general, y salvo prescripción legal en contra) basta el logro de mayoría simple, pero siempre que estén presentes la mitad más uno de los miembros del órgano. Por esto, resulta extraño el sentido del párrafo 2 del Artículo 70 del Reglamento, que dice que habiéndose comprobado la inexistencia de quorum para poder realizar una votación (la mitad más uno de los miembros del órgano), se suspende la votación durante una hora, y transcurrido este tiempo "la votación será válida, siempre que el número de miembros presente sea superior a un tercio de los que integran el órgano en cuestión". Este precepto está en flagrante contravención de lo dispuesto en el mencionado Artículo 79.1 del texto constitucional, que exige siempre, y sin excepciones, la presencia de la mayoría absoluta de los miembros del órgano para que puedan producirse votaciones, única forma -salvo asentimiento general- en que el Parlamento adopta sus acuerdos. A través de este precepto, y en relación con el Artículo 46.2 del Reglamento, estaríamos ante la paradoja de que el propio Reglamento establece un quorum de constitución del Pleno (que la Constitución no exige) más alto (la mitad más uno) que el de votación, fijado (en segundo convocatoría) en un tercio más uno de sus miembros.

La determinación del quorum óptimo para adoptar decisiones es siempre un problema susceptible de relativización y el derecho comparado nos ofrece ejemplos de toda índole; el ejemplo más claro de quorum bajo lo ofrecen las Cámaras del Parlamento británico, y el caso más radical -por la ausencia de exigencia de quorum alguno- nos lo ofrece el Reglamento Provisional de las Cortes Orgánicas (de 1943) en su Artículo 54 (16).

Ciertamente un quorum muy elevado puede ser utilizado por la Mayoría como procedimiento obstruccionista si no tiene asegurada la disciplina de voto de sus filas, pudiendo así evitar la votación ausentando el suficiente número de miembros; un quorum bajo, por el contrario, puede ser un acicate para las ausencias y al mismo tiempo la fuente de votaciones con poca participación lo que debilita la fuerza moral (no la jurídica) de las decisiones, resolucione.

nes y textos legales (17). El quorum elevado obedece a criterios de garantía mientras que el bajo prima la eficacia. La elección de uno u otro, o sus posibilidades intermedias, se determina en cada Cámara como consecuencia de la combinación de diversas razones entre las cuales caben destacarse, aparte las dos ya citadas, la solidez de las Instituciones y su probado funcionamiento, el carácter de la representación socio-política, el grado de integración -de consensus- de la sociedad civil, etc.

La Sede del Pleno es el Salón de Sesiones del Palacio del Congreso o cualquier otro lugar decidido por los órganos de dirección de la Cámara (ante eventualidades no previstas que imposibiliten la utilización de la sede oficial), sin otros requisitos que la convocatoria oficial de acuerdo con las formalidades reglamentarias (18). Dentro del salón de Sesiones los parlamentarios se distribuyen, en virtud de una tradición hecha norma, por adscripciones políticas, agrupados en razón de su identidad o proximidad ideológica; esta forma de agrupación y distribución de escaños facilita la comunicación entre los miembros de una misma opción política y establece una división geográfica e ideológica (19). El Reglamento del Congreso establece que el reparto de los escaños se haga por acuerdo entre los portavoces de los Grupos parlamentarios y en caso de no lograrse dicho acuerdo, recurrir al procedimiento de elección por cada Grupo en orden decreciente según su importancia numérica, es decir eligiendo en primer lugar los Grupos con mayor representación y finalizando por las fuerzas políticas presentes en el Grupo Mixto (Artículo 47.1). Este criterio, general en los Parlamentos pluralistas, experimenta alteraciones en aquellos que acogen a un sólo partido o en los que expresan otro tipo de representación. Nuestras Cortes Orgánicas siguieron desde 1943 el criterio de adscripción de escaños por orden alfabético y hasta 1977 fue mantenido a pesar de haberse expresado opiniones en contra, a favor de la ubicación por afinidades o por origen (20). Es costumbre que una vez asignados los escaños el diputado lo tenga "en propiedad" máxime desde el momento en que se procede en las votaciones por el sistema electrónico. Así, los

puestos son fijos no estando permitida la mudanza de un escaño a otro con carácter estable.

La solemnidad de la sesión plenaria hace que, para las intervenciones de cierta duración, los diputados se dirijan al Pleno desde la Tribuna y para las intervenciones breves lo hagan desde su escaño. La agilidad de los debates reclama una mayor utilización de los sistemas megafónicos de que dispone cada diputado en su pupitre y un recurso excepcional en el uso de la tribuna. Precisamente en este punto, los Reglamentos de las Cortes Orgánicas impedían hacer uso de la palabra desde el escaño, dando así una mayor rigidez a las intervenciones de los procuradores.

Para terminar respecto de la organización del Pleno sólo nos resta señalar que en sus trabajos se encuentra bajo la dirección del Presidente y de la Mesa, que lo son de la Cámara-Institución, y que en el hemiciclo tienen asiento, con voz, los ministros no parlamentarios, en el lugar destinado al Gobierno (21).

B. LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL PLENO

La consideración del Pleno como el órgano máximo de la Cámara, como la Instancia en que la Asamblea expresa en forma más acabada su voluntad político-representativa, hace que reglamentaria y constitucionalmente sea preceptiva su reunión ante ciertos supuestos. Al Pleno le son conferidas sus competencias, bien directamente para iniciar o culminar el procedimiento a través del cual se destilan las decisiones de la Cámara, o bien indirectamente, asignándose sólo una intervención de reserva (reserva de Pleno o de Asamblea) cuya virtualidad es la de dirimir oposiciones reglamentarias, por parte de Grupos o Diputados, en determinadas fases del procedimiento o del funcionamiento de los órganos intermedios.

En cualquiera de los dos supuestos se pone de manifiesto que, a pesar del debilitamiento de este órgano, se le concede una función arbitral-funcional y se le reconoce como la única instancia

en que se expresa, sin mediaciones internas, la voluntad del legislador. El Régimen parlamentario es necesariamente un régimen de Mayoría (cualquiera que sea la fórmula en que ésta se concrete) y por ello, el recurso al Pleno es también el recurso a la Mayoría que sustenta al Gobierno. Obviamente el Pleno es una representación ideal; la voluntad del Pleno, de la Cámara, siempre será la voluntad de la Mayoría y en los sistemas de partidos ésta no suele ser fluctuante; no es la suma de la voluntad de los Diputados individualmente considerados, sino la de las unidades políticas organizadas que funcionan en su seno, la de los Grupos parlamentarios y en concreto la de aquellos que apoyan -y de los que sale- el Gobierno.

Así, pues, si las minorías tienen reconocidos sus derechos en la participación y en el funcionamiento de la institución parlamentaria, la propia racionalidad del sistema hace que sea la Mayoría la que determine cuáles son las pautas, los ritmos y los objetivos de la Cámara en su relación con el Gobierno y con el resto de los Poderes. Por tanto, el recurso al Pleno no es sólo consecuencia del reconocimiento constitucional de su carácter representativo (como Institución), sino también la fórmula por la cual la voluntad de la Mayoría se hace presente, avalada además por el rango y la solemnidad especiales que rodean a toda sesión plenaria.

Las competencias del Pleno pueden ordenarse en función de las materias para las que se reclama su decisión; estas competencias se encuentran -como ya apuntábamos- distribuidas a lo largo del Reglamento, como inicio, intervención o culminación de los distintos procedimientos. Para efectuar una ordenada relación de dichas competencias hemos optado por clasificarlas en siete apartados que exponemos a continuación.

a) Competencias respecto de su propia organización

- Elige a su Presidente (que es el de la Cámara y por determinación constitucional el de las Cortes Generales.
- Elige a sus Vicepresidentes (cuatro).
- Elige a sus Secretarios (cuatro).
- Artículos 13 y 14 (y Artículos 5 a 9).

b) Competencias respecto de los Diputados

- Examina el Dictamen de la Comisión de Incompatibilidades. (Artículo 12).
- Recibe información del Presidente sobre proclamación de Diputados. (Artículo 13).
- Examina el Dictamen de la Comisión de Suplicatorios. (Artículo 18.3)
- Suspende temporalmente a un Diputado de sus funciones. (Artículo 18.7).
- Separa, temporal o definitivamente, a un Diputado. (Artículo 18.8).
- Agrava las sanciones que impone el Presidente a un Diputado. (Artículos 83 y 85).

c) Competencias respecto de las Comisiones

- Decide, en su caso, sobre cuál es la Comisión competente en el asunto de que se trate. (Artículo 31.2). Está reglamentado como "reserva de Pleno" (en adelante R.P.).
- Crea una Comisión Especial (Artículo 31.3). (R.P.).
- Crea una Comisión Conjunta (Artículo 31.3). (R.P.).
- Encomienda un asunto a la Comisión principal (Artículo 31.3). (R.P.).
- Atribuye las distintas partes de un asunto a las diferentes Comisiones competentes (Artículo 31.3). (R.P.).
- Recibe los Dictámenes de las Comisiones. (Artículo 35.1).
- Elige la Comisión de Competencia Legislativa. (Artículo 36).

0375

- Resuelve sobre la oposición a la atribución de Competencia Legislativa Plena a las Comisiones (Artículo 102.2). (R.P.).

d) Competencias sobre su propio funcionamiento

- Decide sobre la publicidad o el secreto de sus Sesiones. (Artículo 51).
- Decide sobre la posible alteración del Orden del Día. (Artículo 54.2).

e) Competencias sobre los procedimientos legislativos

- Debate y decide sobre la toma en consideración de las proposiciones de Ley. (Artículo 92.5).
- Debate y decide sobre los proyectos de Ley rechazados por la Comisión. (Artículo 95.2).
- Debate (y vota) los Dictámenes de las Comisiones. (Artículos 97 a 99); y el Dictamen de la Comisión Constitucional (Artículo 123.1).
- En él se defienden los votos particulares y Enmiendas al Proyecto de Constitución. (Artículo 123.2).
- Examina los proyectos y proposiciones devueltos por el Senado. (Artículo 101).
- Resuelve sobre la oposición a la atribución de Competencia Legislativa Plena a las Comisiones. (Artículo 102.2). (R.P.).
- Resuelve sobre la oposición de tramitaciones por el Procedimiento de Urgencia. (Artículo 103.2). (R.P.).
- Aprueba el Presupuesto del Estado. (Artículos 106.3 y 107.5 y 6).
- Da su acuerdo a la Cuenta General del Estado. (Artículo 135).
- Es la Sede para el voto de conjunto del Proyecto de Constitución. (Artículo 123.3).
- Es la Sede para el voto de conjunto de los Proyectos de

Leyes Orgánicas, en la fase del Congreso (Resolución de la Presidencia, de 23 de julio de 1979); B.O.C., de 10 de agosto de 1979).

f) Competencias de control o intervención respecto de otros Organos del Estado

- Acuerda la apertura de una Encuesta. (Artículos 45 y 124.1).
- Es la Sede para las Interpelaciones, y, en su caso, para las Preguntas. (Artículos 125 a 133 y Resolución de la Presidencia, del 8 de febrero de 1978; B.O.C. de 13 de febrero de 1978).
- Es la Sede, en su caso, para el debate de mociones. (Artículo 139.1).
- Es la Sede para efectuar la convalidación de la Delegación Legislativa hecha al Gobierno. (Artículo 134).
- Aprueba, en su caso, las resoluciones orientativas procedentes de Comisión. (Artículo 142).
- Es la Sede, en su caso, del debate sobre comunicaciones del Gobierno. (Artículo 143 y Resolución Presidencial de 13 de diciembre de 1977; B.O.C. de 15 de diciembre de 1977).
- El Congreso, en Pleno, vota la Investidura del Presidente del Gobierno, tras las elecciones generales (Resolución de la Presidencia, de 29 de marzo de 1979).
- El Congreso, en Pleno, debate y vota la Investidura del Presidente del Gobierno (para los casos en que el acto tenga lugar sin elecciones previas). (Resolución de la Presidencia, de 11 de febrero de 1981; B.O.C. de 13 de febrero de 1981).
- El Congreso, en Pleno, debate y vota la moción de Censura (Resolución de la Presidencia de 28 de mayo de 1980; B.O.C. de 6 de junio de 1980).
- El Congreso, en Pleno, debate y vota cuestión de Confianza (Resolución de la Presidencia, de 15 de septiembre de 1980; B.O.C. de 19 de septiembre de 1980).

0377

- El Pleno es la Sede para la elección de vocales o miembros de Organos o Instituciones exigidas por disposiciones legales o constitucionales (Resolución de la Presidencia, de 7 de febrero de 1980; B.O.C. de 9 de febrero de 1981).
- Recibe informe de la Diputación Permanente (Artículo 41.3 y Resolución de 18 de enero de 1979; Diario de Seiones de la Diputación Permanente, n° 1).

g) Competencias respecto de las Relaciones Internacionales

- Ratifica los Tratados y Convenios Internacionales. (Artículos 109 y 110).

218

5. NOTAS

NOTAS

- (1) Promulgado como Ley (de la Jefatura del Estado) de 5 de enero de 1943 (BOE de 8 de enero de 1943); al mismo fueron insertadas adiciones que se aprobaron en la Sesión plenaria de 15 de julio de 1946 (BOE de 18 de julio de 1946). En el encabezamiento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado se dice: "Jefatura del Estado. Ley por la que se aprueba el Reglamento provisional de las Cortes Españolas". En su breve exposición de motivos se dice: "Próxima la reunión de las Cortes, creadas por Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos, se hace precisa la publicación de un Reglamento provisional de las facultades que a las mismas otorga la primera disposición adicional de la Ley antes citada. En su virtud Dispongo: Artículo Único.- Queda aprobado el Reglamento provisional de las Cortes españolas que a continuación se inserta".
- (2) Reglamento Provisional de las Cortes (1943), Título VIII, Artículos 53 a 60.
Reglamento de 1957, Título IX, Artículos 61 a 70.
Reglamento de 1967, Título IX, Artículos 61 a 70.
Reglamento de 1971, Título VII, Artículos 51 a 55.
- (3) El profesor Fraile dice, refiriéndose al Pleno de las Cortes, que: "en todos los Parlamentos el Pleno es el órgano fundamental, pero no es así en las Cortes: en realidad las funciones del Pleno tienen aquí muy poca transcendencia".
Manuel MA FRAILE CLIVILLES, Las Cortes Españolas, en La España de los años 70", Volumen III (El Estado y la Política) dirigido por Manuel Fraga Iribarne, Madrid, 1974, pág. 1146.
- (4) L. DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel, Tomo IV, Paris, 1924 (2a ed.), pág. 337.
- (5) La publicidad está garantizada con carácter general pero se hace efectiva sobre todo para los sectores sociales con capacidad de recibir y asumir la información que emana de la actividad pública del Parlamento; esto se hace especialmente patente hasta finales del pasado siglo, y su forma más radical se manifiesta en el liberalismo censitario.
- (6) Ver en este punto los datos que se ofrecen en la obra ya citada en otras partes de este trabajo Les Parlements dans le Monde, págs. 392 y sigs. y en especial el cuadro 34, para las formas de publicación oficial de los debates; págs. 491 y sigs., y en especial el cuadro 43, para

los datos sobre información del periodismo escrito; págs. 505 y sigs. y el cuadro 44 sobre información radiotelevisada en directo o diferido, frecuencia semanal y extensión de los informes.

- (7) Vid. en este punto el criterio citado de DUGUIT en la nota 4 del Capítulo, y las reflexiones de Carl SCHMITT en Teoría de la Constitución, Madrid, 1934 (trad. esp. de Francisco de Ayala), págs. 369 y 370.
Tb. G. LEIBHOLZ, El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado de Partidos, en Revista de Estudios Políticos, nº 137, (Madrid, 1964), págs. 7, y 9 y sigs.
- (8) En todos nuestros Reglamentos históricos, desde el de 1810 hasta el de 1934, el tema de la publicidad de las sesiones (plenarias) se ha tratado siempre al reglamentar las sesiones; tan sólo una excepción, la del Reglamento de 1834, rompe la regla al dedicar al tema un Título propio (y otro a las condiciones de las Tribunas).
Los artículos que desarrollan este principio son los siguientes:
- Reglamento de 1810, en el Capítulo Primero, apartados 3 y 9.
 - Reglamento de 1813; Artículos 1, 72 y 72.
 - Reglamento de 1821; Artículos 1, 72 y 77.
 - Reglamento de 1834; Título XIII y Título XIV.
 - Reglamento de 1838; Artículos 53 y 56.
 - Reglamento de 1847; Artículos 97 a 99 y 148 a 150.
 - Reglamento de 1854 (Provisional); Idem que el Reglamento de 1838 (al que se remite), y Artículos 28 a 31.
 - Reglamento de 1854; Artículos 46 a 49.
 - Reglamento de 1867; Artículos 89 a 91 y 134 a 138.
 - Reglamento de 1873; Artículos 61 a 63 y Título XVIII.
 - Reglamento de 1876 (es el de 1847); Arts. 103 a 105.
 - Reglamento de 1918; Artículos 99 a 101.
 - Reglamento de 1931; Artículo 41.
 - Reglamento de 1934; Artículos 58 y 59.
- (9) Reglamento de 1957; Artículo 77.
Reglamento de 1967; Artículo 77.
Reglamento de 1971; Artículo 125.
- (10) Esta excepción se hace más notable si se tiene en cuenta que el Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española, presentada a la Asamblea Nacional el 6 de julio de 1929, decía en su Artículo 61: "... Sólo en los casos que exijan reserva podrán celebrarse por las Cortes en pleno sesiones secretas". En este mismo orden, el Anteproyecto de Ley Orgánica de las Cortes del Reino (1929) señala en su Artículo 79 que las sesiones del Pleno son públicas, salvo acuerdo en contra del

mismo Pleno y a propuesta -sólo- de su Presidente. Con referencia a las Secciones, el Artículo 90 decía que sus reuniones serían siempre privadas, matización importante que las diferencia de las secretas y de la que es posible obtener referencias oficiales.

Vid. Ramón SAINZ DE VARANDA, Colección de Leyes Fundamentales, Zaragoza, 1957, págs. 558 (para el Anteproyecto de Constitución) y 597 y 599 para los Artículos citados del Anteproyecto de Ley Orgánica de las Cortes (auténtica Ley de bases para la elaboración del que debería ser Reglamento de la Cámara ya que tendría que estar "ajustado estrictamente a las bases que esta ley determina", según se prescribe en el Artículo 104 de la propia Ley Orgánica).

- (11) "3. Podrán celebrarse sesiones secretas:
- a) Para tratar de Los asuntos de que dé cuenta la Comisión de Gobierno Interior.
 - b) Para resolver acerca de cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros.
 - c) Cuando se discutan suplicatorios.
 - d) Cuando lo exija, a juicio de la Mesa, la naturaleza de la materia.
 - e) A petición del Gobierno, o a iniciativa de cuatro Diputados en Comisión, y cincuenta, o dos Grupos parlamentarios, en Pleno".
- (12) La interpretación que damos en el texto tendería a confirmarse si acudimos a los debates de Comisión, aunque la parquedad de los mismos no arroja demasiada luz. Creemos sin embargo, que una pequeña diferenciación en la puntuación dada al Diario de Sesiones, confirma nuestra tesis. D.S. Comisión Reglamento, Sesión nº 3, de 22 de septiembre de 1977, págs. 388 y 389.
- (13) Vid. J. AGNOLI y P. BRÜCKNER, La transformación de la democracia, México, 1971, pág. 73; K. KENK y F. NEUMANN (eds.), Teoría y Sociología críticas de los Partidos políticos, Barcelona, 1980, págs. 36 a 38.
- (14) El debate del Artículo 46 del Reglamento dio ocasión a que por segunda vez la Ponencia presentara a la Comisión dos textos alternativos; la Mayoría de la Ponencia (mayoría parlamentaria) pretendía que la iniciativa de convocatoria del Pleno estuviese en cincuenta Diputados; la Minoría proponía que tal iniciativa no se fijase en un número concreto sino en un diez por ciento de los Diputados; y una enmienda del Grupo parlamentario Comunista proponía que se incluyera -en consonancia con la generalidad de lo establecido en el Proyecto para iniciativas- la fórmula de dos Grupos parlamentarios. Tras diversas consideraciones y referencias al derecho comparado se aceptan las propuestas de la mayoría de la Ponencia y la

enmienda del Grupo Comunista, en la forma que recoge el Artículo. Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento, Sesión nº 3, de 22 de septiembre de 1977, págs. 367 a 373.

Los Reglamentos de las Cortes Orgánicas fueron absolutamente restrictivos en la determinación de los cauces para la Convocatoria de las Cortes. El Artículo 53 del Reglamento Provisional de 1943 señalaba que las Cortes eran convocadas exclusivamente por su Presidente, por propia determinación o a instancia del Gobierno; el Presidente las convocaba también -automáticamente- en los supuestos recogidos en el Artículo 10 de la Ley de Cortes. No se establece la exigencia de un número mínimo de sesiones plenarias por lo que se deja en manos del Presidente y del Gobierno que decidirá cuándo hay asuntos que reclaman la convocatoria.

El Artículo 61 del Reglamento de 1957 establece tres reuniones plenarias preceptivas durante el año legislativo (en las dos sesiones), y, además de las señaladas en el Reglamento anterior -que vuelve a incluir-, las que se producirían por aplicación de los Artículos 8 y 14 de la Ley de Secesión.

El Artículo 61 del Reglamento de 1967 reproduce textualmente el que acabamos de referencias, pero confiere capacidad de convocatoria a una quinta parte de los procuradores; además la convocatoria es preceptiva también para los casos en que la Ley Orgánica la requiere.

El Reglamento de 1971 eleva a cuatro el número de sesiones plenarias obligatorias en cada período, es decir que las cifra en ocho para el año legislativo y además confiere la capacidad de convocatoria a cien procuradores (Artículo 51.1) y reproduce los supuestos reseñados en los Reglamentos anteriores. (Artículo 51.2).

- (15) La Constitución no establece quorum de presencia; sólo para adoptar acuerdos exige la asistencia de la mayoría de sus miembros, es decir la mitad más uno de los que integran el Pleno (Artículo 791.), pero para las sesiones en que sólo se vaya a discutir, aclarar, etc., y no sea preciso la adopción de tales acuerdos, no se reclama la presencia de un mismo número de parlamentarios.
- (16) Los Reglamentos de las Cortes Orgánicas, de 1957 y 1967 establecían un quorum de asistencia para la constitución del Pleno, de doscientos procuradores (Artículos 62 en ambos Reglamentos); el de 1971 sube dicho quorum a la mitad más uno (Artículo 52.1). Cfr. M. FRAILE CLIVILLES, Comentario al Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973, págs. 416 a 419 y 541 a 543.
- (17) Sobre este punto pueden verse las consideraciones de ES MEIN y NEZARD respecto de las vacantes producidas en los escaños y su posible manipulación al considerárselas o

no en el cómputo total de actas. Elements de Droit Constitutionnel, Paris, 1921 (7a edición), Volumen II, pág. 161.

Sobre las "listas de presencia" de los Diputados veáanse los comentarios de DELPECH, en "Chroniques", Revue de Droit Public, 1909, pág. 591.

- (18) Nuestro primeros Reglamentos históricos describían con evidente previsión cómo debían ser las condiciones del Salón de Sesiones e incluso la posible movilidad de la "sede" en función de necesidades surgidas al margen de la voluntad de la Cámara; pesan sobre estas previsiones dos razones primordiales: la primera, la inexistencia de un Palacio de las Cortes, y la segunda, la inestabilidad política del país.
- (19) Véase para los comienzos de la Constituyente francesa de 1789: E. PIERRE, Traité de Droit Electoral, Politique et Parlementaire (ya citado), parágrafos 790 y 791.
- (20) M. Fraga e Iglesias Selgas no ofrecen comentarios sobre este punto en sus respectivas obras sobre la organización y el funcionamiento de las Cortes orgánicas. Fraile, sin embargo, se extiende más y afirma que "El temor, pues, a la configuración aparente de grupos es la auténtica explicación del contenido de este precepto aunque no aparezca directamente reflejada en el Informe de la Ponencia, pero un poco más claramente, en las palabras del ponente en la Comisión". Vid. M. FRAILE CLIVILLES, Comentario ..., pág. 546. M. FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas, Madrid, 1959, pág. 153. C. IGLESIAS-SELGAS, Las Cortes Españolas, Madrid, 1973, pág. 236.
- (21) Respecto de las personas, no parlamentarios, que tienen derecho a sentarse en el Salón de Sesiones es norma en los Regímenes parlamentarios limitarlo a los Ministros; sucede sin embargo que puede producirse una modificación en la concepción clásica del Gobierno y formarse éste por los Ministros y otras categorías políticas (en cuya denominación no entramos) que no recibiendo la calificación de Ministros, acudan (con plenitud de derechos y obligaciones) al Consejo de Ministros y formen parte del Gobierno de la Nación (El sistema inglés y la tendencia apuntada por el General De Gaulle irían en este sentido); creemos que su asistencia al Consejo de Ministros con los mismos derechos y obligaciones que los Ministros, aun a pesar de que constituyeran una nueva categoría política, les da idénticos derechos a sentarse en el Salón de Sesiones y a participar en sus debates (en las votaciones no, como sucede con los Ministros no parlamentarios). Podría establecerse el criterio restrictivo de limitar la entrada sólo a los que son responsables de un Departamento ministerial, pero este argumento carecería por comple-

0384

to de razón por cuanto que es muy posible que sin Ministerio, un cargo público como el que pretendemos delimitar, tuviera mayor relevancia política y mayor responsabilidad ante la Cámara que un Ministro en el sentido tradicional del término. Creemos que corresponde al Presidente del Gobierno establecer los criterios, siempre que se circunscriba a cargos políticos con responsabilidad en los asuntos de Gobierno y con voz y voto en el Consejo de Ministros.

Vid. sobre este punto las consideraciones de Luis LOPEZ GUERRA en la obra dirigida junto con el profesor J. de ESTEBAN, El Régimen Constitucional Español, Barcelona, 1982, Tomo 2, pág. 292, nota 256 y colateralmente también la nota 257.

385

V. EL ORGANO PARA LA PERMANENCIA DEL PARLAMENTARIO

0386

CAPITULO 10°

LA DIPUTACION PERMANENTE

1. INTRODUCCION. CONCEPTOS GENERALES.
2. ORIGEN HISTORICO DE LA INSTITUCION EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO.
3. COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA DIPUTACION PERMANENTE
 - A. COMPOSICION : ELECCION DE SUS MIEMBROS. INCOMPATIBILIDADES Y VACANTES. SUS ORGANOS INTERNOS.
 - B. FUNCIONAMIENTO
 - a. Nombramiento y constitución.
 - b. Reuniones. Convocatoria, quorum y votaciones.
4. ATRIBUCIONES
 - A. DURANTE LAS VACACIONES LEGISLATIVAS.
 - B. TRAS EL FIN DE LA LEGISLATURA.
5. DACION DE CUENTAS
6. CONCLUSION
7. NOTAS

I. INTRODUCCION. CONCEPTOS GENERALES

La razón de ser de esta Institución se debe a la necesidad de compaginar las periódicas vacaciones de las Cámaras o su desaparición (tras las disoluciones o el fin de las Legislaturas) con las exigencias de su presencia para mantener el equilibrio deseable entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En regímenes políticos que se levantan precisamente en torno a ese delicado equilibrio es preciso articular un sistema por el que no se dé lugar a posibles abusos o más sencillamente por el que, ante situaciones imprevistas de excepción o de urgencia, el Parlamento se haga presente, por sí mismo o por una representación suya, para participar en dichos supuestos de acuerdo con las atribuciones que para tales casos la Constitución le señale.

Dos son pues los aspectos fundamentales que deben subrayarse ante lo dicho: en primer lugar mantener el equilibrio (en lo que aún pueda mantenerse) del principio de división de poderes; en segundo lugar, dotar de continuidad al Parlamento y evitar así las posibles alteraciones constitucionales y funcionales a que puede dar lugar la vacación legislativa o el período de tiempo que media entre el fin del mandato (o la disolución) y el nuevo Parlamento. El principio de continuidad, el de Asamblea Permanente, estuvo muy arraigado en los Parlamentos revolucionarios y de forma especial en las Cámaras francesas donde se concibió como un derecho el reunirse cuando lo creían conveniente; este derecho fué limitado por primera vez, para el Cuerpo Legislativo, por la Constitución del Año VIII (Artículo 33). A partir de ese momento el principio seguirá diversas vicisitudes acabando por imponerse la regla hoy plenamente instaurada de dividir el mandato, la Legislatura, en años, dentro de los cuales se dan períodos de sesiones y vacaciones; lógicamente entre una y otra Legislatura media un plazo de tiempo -breve por lo general- en el que no existen representantes, lo mismo que tras una disolución (1).

El hecho de que las Constituciones fijen -y a veces con detalle- los períodos de sesiones anuales y el tiempo del mandato, obliga a las Cámaras a vacar, necesariamente, dejando al órgano representativo sin presencia política. Y no siendo constitucional el reunirse ordinariamente durante las vacaciones, como tampoco lo sería hacerlo una vez finalizado el mandato, por disolución o por haberse consumido el período de tiempo para el que se eligió a los representantes, se ha visto como necesario instituir (en algunos países) procedimientos constitucionales de sobrevivencia que se activan ante ciertos supuestos.

Las soluciones pueden ser de índole muy diversa y de naturaleza también distinta según se trate de reunir a la Cámara durante las vacaciones o de hacerla renacer tras la disolución o una vez finalizada la Legislatura.

La reunión de la Cámara durante las vacaciones legislativas no ofrece problemas especiales. Existiendo el Parlamento y estando sus componentes en posesión del mandato, basta que sea convocado a sesión extraordinaria por los órganos competentes para que dicha sesión se celebre sin más que cumplir con el procedimiento que a tal efecto establecen la Constitución y el Reglamento. Así pues, dadas las causas, constitucionales, se produce el efecto también previsto: el de la celebración de sesión extraordinaria.

El segundo supuesto, el de hacer renacer a una Cámara disuelta o cuyo mandato ha expirado, resulta de explicación más compleja por cuanto se basa en una construcción cuyos pilares no son siempre sólidos. En realidad todo este sistema se basa en una ficción que consiste en considerar prorrogada a una Cámara sólo a ciertos efectos, pero no a otros.

De ello se deduce que existe diferencia entre la prórroga por la que la Cámara se prolonga en el tiempo más allá del plazo pa

ra el que fue elegida y a todos los efectos, y la prorrogatio, figura por la que, una vez finalizado el mandato y desaparecido el Parlamento, vuelve a ser llamado pero a los sólo efectos de desempeñar ciertas funciones; por esta última figura jurídica (2) el mandato no se prorroga y por tanto el Parlamento no se encuentra en plenitud de poder legislativo ni en plenitud de re presentación política; por ello sus funciones no serán nunca las que ejercía la Cámara antes de su renacimiento, ni tampoco las que tendrá la próxima tras las elecciones. Así pues, si por la prórroga se dilata el período de mandato, por la prorrogatio sólo se da cabida al ejercicio de ciertas funciones.

Este último supuesto plantea una serie de problemas que tienen difícil solución y si se llega a él es por puras necesidades funcionales del régimen político, por un pacto de las fuerzas políticas del arco constitucional y por ser en sí misma una salida airosa a unos casos que bien pueden cortocircuitar el funcionamiento regular de las instituciones.

Decimos que tienen difícil solución, desde un punto de vista teórico, por cuanto que bajo la figura de la prorrogatio quedan muy desdibujados conceptos como el de mandato, función (legislativa, política, de control), privilegios (inmunidad e inviolabilidad), funcionamiento regular de los Grupos, situación y disciplina de los sectores periféricos de los Grupos y Partidos, etc.

Cierto es que tal supuesto -el de la prorrogatio- da lugar a acciones tasadas y regladas de la Cámara que no puede traspasar por quedar generalmente bien definidas por la Constitución. Pero ni la doctrina es unánime a la hora de fijar el límite de las competencias en esos momentos, ni es fácil que una Cámara con mayoría muy sólida pueda ser frenada en el supuesto de que decidiera traspasar dichos límites (3).

Ya hemos apuntado antes que la prorrogatio puede manifestarse en dos formas; por medio de toda la Cámara o bien por medio de

un órgano de la misma. En el primer caso es donde se nos manifiestan con más fuerza las dudas doctrinales en torno a la solidez de la institución (4); en el segundo, por no ser la misma Cámara sino un Comisionado de ella, la diferencia de naturaleza y por tanto de competencias, se nos aparece más clara y las limitaciones impuestas a tal órgano más fundamentadas.

Esta forma de actuación de la Cámara durante las vacaciones y durante el interregno entre una Cámara y otra, consistente en la utilización de un órgano, una Comisión, encargado de representarla, es la utilizada en España. En este caso, como veremos en adelante, los problemas son menores pero no dejan de plantearse. El hecho evidente de que no sea la misma Cámara sino una delegación lima asperezas y abre la puerta a más fundadas justificaciones.

2. ORIGEN HISTORICO DE LA INSTITUCION EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Nuestra moderna historia constitucional arranca con las Cortes de Cádiz y precisamente en nuestra primera Constitución liberal aparece recogida la Institución que comentamos (5). Este texto trata con amplitud de detalles a una Diputación Permanente que ya desde un primer momento levantará polémicas.

El Reglamento de la Constituyente de 1810 no da cabida a dicha Diputación por ser la Cámara en sí una Asamblea Permanente, pero tanto el peso de las viejas Cortes de Aragón como la singular situación de nuestro país en aquellos momentos de ocupación extranjera, y una Monarquía respetada pero abiertamente hostil a compartir el poder con un órgano salida del sufragio hicieron posible (o más exactamente necesario) la existencia de dicho Instituto, y por ello la Constitución doceañista le da cabida; como es lógico el Reglamento de 1813 también la recoge (6).

La existencia de la Diputación se mantiene durante el Bienio Progresista para desaparecer definitivamente hasta 1931, si hacemos excepción del proyecto de Constitución de 1955 que la incluye, pero dicho proyecto, discutido y votado por las Cortes Constituyentes de 1854-55 no llegó a promulgarse (7).

Así pues los únicos antecedentes suficientemente contrastados son los dos períodos de vigencia de la Constitución de 1812 y la de la Segunda República (8).

La Diputación doceañista, integrada por siete miembros (9) tiene atribuidas unas facultades políticas de gran importancia y otras más de tipo administrativo, tanto en relación con el mantenimiento de los servicios de la Cámara como en relación a los Diputados.

De estos últimos, desglosados en los artículos de los Reglamentos de 1813 y 8121, puede seguirse la tipificación realizada por Pérez Serrano y que se engloba en tres capítulos, el de "asuntos relativos a los Diputados y sus privilegios" (Presentaciones, licencias, inviolabilidad, autorizaciones para declarar y otras medidas de favor), las "Materias referentes al funcionamiento de las Cortes" (Convocatoria de la primera Sesión de la Legislatura, convocatoria de los suplentes, etc.) y el de las "Cuestiones de Régimen interior (Personal, Biblioteca, Servicio taquígráfico, Edificio y cuentas) (10).

Respecto de las facultades políticas que la Constitución confiere a la Diputación Permanente, pueden agruparse en dos bloques: en primer lugar la de "velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes ..." (Artículo 160.1a), y en segundo lugar la de "convocar Cortes extraordinarias en los casos previstos por la Constitución" (Artículo 160.2a.).

Uno y otro supuesto matizan suficientemente y con expresiones claras el grado de participación y las competencias de dicha Diputación.

En la redacción de la primera parte del Artículo 160, el "velar sobre la observancia" es objeto de debate y el Diputado Argüelles matiza y subraya que "no deben darse a la diputación permanente facultades que por su naturaleza sólo pueden corresponder a la representación entera (...) no siendo prudente permitir a la diputación que se introduzca en cosas ajenas a sus facultades delegadas", aunque el diputado Zorraquín entiende que "de nada sirve la diputación permanente si no se detallan sus atribuciones, y si no se le señalan las bastantes para que pueda contribuir a que la Constitución logre una puntual observancia"; el Diputado Muñoz Torrero centra el objetivo general de los constituyentes al decir que "la Comisión sólo se ha propuesto

ue la diputación permanente convoque las Cortes extroarinarias y vele sobre las infracciones de la Constitución; pero sin mezclarse en negocios gubernativos. Si se quiere que pueda hacer reclamaciones, póngase, limitando esta facultad a la de representar al Gobierno y dar cuenta a las Cortes de las providencias que al efecto se hayan tomado por él" (11). Queda claro pues que la voluntad del constituyente es que la Diputación Permanente circunscriba sus competencias al tomar, a velar, para luego dar cuenta puntual a las nuevas Cortes.

Hasta aquí el espíritu y la letra de la Constitución. Sin embargo, el acontecer político de la Monarquía española bajo Fernando VII descurría por cauces y motivaciones opuestas a la existencia no sólo de diputaciones permanentes sino también de las mismas Cortes. El Monarca tuvo que ser llevado -cuando se pudo- en no pocas ocasiones y bajo amenazas "por la senda constitucional"; en efecto, como magistralmente relata en su trabajo Perez Serrano, la facultad de convocar Cortes Extraordinarias, que siempre es competencia de la Diputación aunque a instancias de la Corona (y sólo de la Diputación ante la Corona vacante o ante la imposibilidad del Rey para el Gobierno), va a ser utilizada por dicha Diputación como un arma para reconvenir al Monarca y llevarle al ámbito de la legalidad constituida. Ciertamente, en casos como éste, y no faltaron en 1820 y en 1822, la Diputación pasa de ser un órgano de vigilancia para convertirse en el más alto tribunal constitucional -el guardián de la Constitución- (12), y celoso defensor de las libertades de la Nación española.

La reaparición de la Diputación Permanente no va a producirse hasta la Constitución de 1931 (Artículo 62), aunque, como afirman Perez Serrano y Vicente Herrero, la Institución enlazaba más con órganos similares del constitucionalismo europeo de la Primera Postguerra que con nuestro derecho constitucional histórico (13).

En efecto, esta afirmación es cierta por cuanto que las facultades conferidas a la Diputación de 1931 son distintas de las que concedía a su homónima el Artículo 160 de la Constitución de 1812, aunque también difieran aquellas por sus competencias de las mencionadas europeas entre las que pueden contrarse muy variadas formas y con facultades -ambién diferentes (14). Sin embargo, y frente a lo que pudiera parecer por lo dicho, nosotros no encontramos tanta diferencia entre la Diputación de 1812 y las actuales (1931 y 1978), si nos atenemos a la letra de los textos y al espíritu preferentemente restrictivo expresado por los constituyentes doceañistas; las diferencias, evidentes, son más de forma que de fondo, son más de contexto histórico que de voluntad normativa. Ciertamente la Constitución de 1931 es fiel reflejo de su época y sólo en ese sentido manifiesta evidente relación con la Institución creada por la Constitución de Weimar. Pero incluso ésta no tiene más antecedentes que la española de 1812. Y a mayor abundamiento, como refleja Perez Serrano, los constituyentes de 1931 que crean "ex novo" una Comisión Permanente, enlazan con nuestra propia historia constitucional aunque para ello "fue necesaria la intervención de algún medievallista distinguido para que el hombre castizo reapareciese" (15). Hay diferencias entre nuestras Diputaciones Permanentes, ello es cierto, pero creemos nosotros que se deben más a la práctica que de ella se hizo entre 1820 y 1823 que a la voluntad de los constituyentes, que tanto para la de 1812 como para la de 1855 expresaron con claridad competencias y límites similares a los que hoy expresa la doctrina para la misma Institución (hecha la salvedad obvia de referencias concretas como la realizada a los Decretos-Leyes).

En Europa -ya lo hemos señalado- instituciones similares a nuestra Diputación Permanente comienzan a darse en el momento en que se produce un ensanchamiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo (16). En ese período, que arranca con la Primera Post guerra, los Parlamentos van a ver recortados sus poderes respec

to del modelo vigente durante el Siglo XIX y primeros años del XX. El crecimiento del Ejecutivo traerá como consecuencia una variada gama de Comisiones encargadas de vigilar, de controlar -en grado variable- las actuaciones del Gobierno o del Presidente durante las vacaciones legislativas y tras la finalización de la Legislatura.

Hemos dicho que son de varios tipos porque realmente las competencias de que están investidas las hacen muy diferentes a unas de otras. Por ejemplo, tras 1919, las Constituciones de Austria y Grecia crean esta "especie de delegaciones de las Cámaras" cuya misión se reduce a vigilar por las decisiones del Parlamento (Austria) o vigilar al Ejecutivo (Grecia), aunque en este último caso tenga además la particularidad de estar formada por los Diputados y Senadores antiguos primeros ministros. La Constitución checoslovaca recogía también una Comisión similar pero actuante sólo en las intervenciones y pudiendo ejercer el control del Ejecutivo. El caso de Weimar y los Estados alemanes resultaría el modelo más completo por cuanto que no sólo se reúne la Comisión durante las vacaciones sino también una vez que ha finalizado la Legislatura (por disolución o fin natural). El Parlamento alemán disponía de dos Comisiones "ultrapermanentes", la de Asuntos Exteriores y la Comisión de derechos del Reichstag (Artículo 35). Como dice Barthelemy "Se encuentran disposiciones análogas en los Lander donde estaban muy lejos de tener justificación por la situación del Ejecutivo, simple agente de las Cámaras (17).

La fuerte impronta de la Constitución gaditana en la América Española tuvo su incidencia también en este punto. Como apunta Recorder, "fueron numerosas las Constituciones del Siglo XIX que, bajo el nombre de Diputación Permanente, mantuvieron la herencia de Cádiz", y señala el mismo autor haber localizado su existencia en la Constitución mejicana de 1857 (Artículos 73 y 74); guatemalteca de 1879 (Artículos 62 y 63); chilena de 1874 (Artículos 57 y 58); costarricense de 1817 (Artículos 93 y 94) y paraguaya de 1870 (Artículos 78 a 86) (18).

C396

3. COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA
DIPUTACION PERMANENTE

A. COMPOSICION: ELECCION DE SUS MIEMBROS.
INCOMPATIBILIDADES Y VACANTES.
SUS ORGANOS INTERNOS.

El Reglamento Provisional del Congreso dedica su Artículo 41 a la Diputación Permanente. Sin duda, a la espera de su tratamiento por la Constitución dicho Artículo se limita a crear una Diputación que -como veremos- actúe sólo durante el período que media entre las dos sesiones anuales. Al contrario que los diputados, los senadores omiten todo tratamiento de la Diputación en su Reglamento Provisional y tan sólo añaden el Título Decimo quinto por acuerdo adoptado en su sesión de 27 de diciembre de 1978, es decir inmediatamente después de aprobado y refrendado el texto constitucional. Por su parte, la Diputación Permanente del Congreso, por resolución de 18 de enero de 1979 (Diario de Sesiones de la Diputación Permanente, número 1), acuerda sus propias normas de procedimiento y da cierto contenido concreto a ese genérico "velar por los poderes de las Cámaras" del Artículo 78.2 de la Constitución.

El Artículo 41.1 señalaba ya que la Presidencia de la Diputación correspondía al Presidente del Congreso; de su composición sólo decía, enviando al Artículo 30.1, que tendría que ser proporcional. La Constitución matizó estos supuestos al decir (Artículo 78.1) que se compondría de un número mínimo de veintidós diputados, que su composición es proporcional y que su Presidente es el de la Cámara (Artículo 78.2). Este número mínimo (19) ha sido desarrollado por la Resolución de la propia Diputación Permanente antes citada, quedando como parte del Reglamento y con el siguiente procedimiento: "2a. La Diputación Permanente

está compuesta por el Presidente y un Diputado de cada Grupo parlamentario por cada diez o fracción igual o superior a cinco de sus componentes, nombrados a propuesta de los respectivos Grupos. (...) ". Así, al no quedar en un número fijo, sus componentes tendrán una mayor representatividad en proporción a la fuerza de cada Grupo, sin que sea preciso efectuar ajustes que siempre perjudican y muy frecuentemente a las minorías más débiles.

En cuanto a la fórmula del nombramiento de sus miembros, la Resolución modifica el procedimiento general del Reglamento. Esta contradicción -aunque sólo sea formal- no viene obligada por ningún mandato constitucional y, en este caso, entendemos que cualquier órgano de la Cámara debe y puede crear sus propias normas internas de funcionamiento pero siempre en armonía con el Reglamento, que por su procedimiento de elaboración y por su sistema de votación final (Artículo 72.1 de la Constitución) y aprobación por mayoría absoluta será siempre una norma de carácter superior. Así pues, por el Artículo 30.1 del Reglamento son los Grupos los que designan directamente a sus miembros en las Comisiones y al ser formalmente la Diputación una Comisión y enviar el Artículo 78 a dicho Artículo, entendemos que en lo referente a la forma de designación ha habido extralimitación por parte de la Diputación Permanente que dictó la Resolución que comentamos. Y ha habido contradicción con el Artículo 30.1 del Reglamento porque en la norma 2a. de la Resolución se dice que los componentes de la Diputación serán "nombrados a propuesta de los respectivos Grupos". Aunque no se indica quién es el Órgano que nombra, entendemos que será el Pleno pero nuestra discrepancia radica en que el Grupo, sujeto activo del Reglamento para la designación de sus miembros en las Comisiones ha sido convertido por esta norma en un proponente y por tanto se le ha arrebatado la capacidad decisoria que así queda -suponemos- en el Pleno; es decir, en caso de discrepancias el árbitro de las mismas, incluso dentro de los Grupos (corrientes políticas, posiciones personales, etc.) es la mayoría.

El Reglamento del Senado coincide con la nueva regulación adoptada por la Resolución de la Diputación Permanente del Congreso, con la particularidad -en beneficio de los propios Grupos- de que el Artículo 42.2 del Reglamento del Senado manifiesta que "Si procediera elección (caso de no ser igual el número de candidatos y de puestos a cubrir) ésta se realizará por cada Grupo parlamentario para los puestos que le corresponden".

Este problema se agrava aún más en el Congreso porque en un uso desmesurado de autonomía la Diputación Permanente manifiesta en la Resolución (norma 1a.) que funcionará "por las presentes normas", en su defecto por las que ella misma acuerde y sólo subsidiariamente, con carácter supletorio, por el Reglamento. Muy al contrario y en armonía con lo que nosotros entendemos por jerarquía de la norma, el Reglamento del Senado establece en su Artículo 158.2, que la Diputación se regirá en primer lugar por el Reglamento de la Cámara y en su defecto por las normas que la propia Diputación acuerde (20), es decir tal y como el Reglamento de 1934 establecía en su Artículo 29.2.

respecto de las incompatibilidades a que quedan sujetos los miembros de la Diputación son idénticas en los Reglamentos actuales y en el de 1934. Se subraya la incompatibilidad con el cargo de Ministro (21). Por otra parte, el cambio de Grupo, el nombramiento de Ministro, o la pérdida de la condición de Diputado o Senador da lugar -según las circunstancias y según la Cámara- a cubrir la vacante.

En este punto no existe coincidencia entre los Reglamentos. El del Senado, al igual que el de 1934 (al que sigue casi literalmente) prevén la elección de suplentes al mismo tiempo que se eligen los vocales titulares, fijando además varios suplentes por cada titular e indicando cada Grupo el orden de prelación para el supuesto de tener que cubrir la vacante (22). Sin embargo, el Reglamento del Congreso (norma 3a.) no preve la elección de suplentes diciendo solamente que "se cubrirá la vacante de

la manera establecida ...", salvo en el "supuesto de que la Cámara se encuentre disuelta, en que la vacante quedará sin cubrir".

Esta redacción -poco afortunada a nuestro juicio- supone que, si no se eligieron suplentes, -y el Reglamento no lo preve- ocurrida la vacante hay que reclamar del Grupo parlamentario una propuesta y convocar al Organo que " nombra " (y que no se indica) para que lo haga, y todo ello se supone que en período de vacación legislativa, único en que de producirse la vacante puede ser subierta.

Si esta reglamentación parece poco ágil, la del Senado (como la de 1934) plantea una interrogante ¿cómo queda la inmunidad del suplente? Para los vocales titulares los Reglamentos Provisionales -como el de 1934- establecen (desarrollando la Constitución e interpretándola en un sentido positivo) que conservarán todos los derechos y prerrogativas inherentes al cargo de Diputado o Senador, aún después de disuelta la Cámara y hasta la reunión de la nueva que se constituya (23).

El Reglamento del Senado lo incorpora en su nuevo Título y ante la ausencia de reglamentación en el Congreso es la propia Diputación Permanente la que lo acuerda como en su día lo hiciera la de 1933 (ver nota 23).

Este precepto (24) es, para sus titulares, una prolongación natural de su condición de diputados o senadores y correlativo de las facultades que el Artículo 78 (Apartados 2 y 3) de la Constitución confiere a la función e indirectamente a quienes la desempeñan. La literalidad de los textos reglamentarios citados (25) confiere a los vocales de las Diputaciones los mismos derechos (y todos) que el representante en posesión del mandato; sin embargo cabe preguntarse si estos privilegios o prerrogativas, inherentes a la función, se circunscriben a aquellas funciones para las que se crea la Diputación, es decir para los su

puestos específicamente tasados por la Constitución, o por el contrario cabría una amplitud interpretativa en función del ya clásico "velar" por los poderes de las Cámaras, necesariamente impreciso y de laxitud tan amplia como concedan las circunstancias y más en concreto las mayorías de la Diputación. ¿Qué sucedería ante un conflicto entre Poderes por interpretación distinta sobre los límites de la inmunidad o de la inviolabilidad? Nosotros entendemos, a la luz de los Reglamentos y disposiciones autónomas de la Diputación del Congreso, que al atribuirse -como se hiciera en la II República- las funciones de la Comisión de Suplicatorios y del Pleno para dichas materias (aunque sólo durante las vacaciones), que la interpretación se hace en sentido amplio y en consecuencia que los vocales están en posesión de todas sus prerrogativas y derechos y no sólo circunscritos a las funciones para las que se constituye la Diputación; y además, estos derechos se mantienen tras la disolución o el fin de la Legislatura ya que para tales supuestos la Diputación es prórroga del mandato, aunque no lo sea en un sentido absoluto.

Visto este punto cabe preguntarse cómo queda el tema de las vacantes, cómo el de las suplencias y qué estatuto ampara y en qué momento a los suplentes del Senado (puesto que el Congreso rechaza explícitamente este supuesto en la norma 3ra. de las de su Diputación).

En primer lugar entendemos que los Reglamentos sólo recogen la figura de la vacante definitiva, es decir la pérdida de la vocalía en los supuestos que se indican; en consecuencia no se prevé la sustitución por ausencias transitorias al no ser ésta una Comisión en funcionamiento ordinario. Pero además entendemos que se considera producida la vacante sólo en los supuestos que se citan, es decir: "cuando cesen como Diputados o cambien de Grupo parlamentario" los vocales de la Diputación del Congreso, y dichos supuestos se produzcan durante las vacaciones; en el Senado, cuando el vocal "cese en el cargo de Senador, o sea designado miembro del Gobierno o cambio de Grupo Parlamentario"

(Artículo 157.1). En ambos casos se prevé la incompatibilidad de Ministro con la de vocal, pero cada Cámara da una solución distinta para el caso de que se produjera el nombramiento ministerial. En el Congreso, al mantener el silencio el supuesto, entendemos que el nombramiento ministerial da lugar a la pérdida de la vocalía pero no a cubrir su vacante; en el Senado por el contrario se prevé dicho supuesto y se incluye como una de las causas que dan lugar a proceder a la suplencia, igual que sucedía en la Diputación republicana a partir del Reglamento de 1934 (Artículo 28.1).

Esta interpretación que se atiende rigurosamente a los textos reglamentarios se nos antoja correcta aunque nos choque la ausencia de previsión por parte del Congreso máximo si tenemos en cuenta que la Diputación del Congreso tiene mayores atribuciones constitucionales que la del Senado (26).

En la Cámara Alta, donde se prevé la elección de suplentes al mismo tiempo que se eligen los titulares, ¿en qué situación quedan aquellos respecto de sus derechos y prerrogativas tras la disolución o el fin de la Legislatura? Entendemos que los suplentes quedan tras estos supuestos en condición de ciudadanos ordinarios y por lo tanto han decaído con el fin del mandato todos sus privilegios parlamentarios. Esta es posición unánime en la doctrina. Pero veamos ciertos supuestos.

Si el suplente es llamado a cubrir una vacante, al producirse una previsión contenida en el Reglamento como desarrollo de la Constitución (y no ha sido declarada explícitamente su inconstitucionalidad), el suplente recobra su estatuto al tomar posesión de la vocalía y desde ese momento comienza a gozar -por la función que asume- de sus prerrogativas. Entendemos, por el mismo razonamiento, que si ese ex-senador estaba en situación de buscado, detenido, procesado, etc., se suspende automáticamente la situación referida para quedar de nuevo amparado por la inmunidad dándose lugar a la iniciación -en su caso- del procedi-

miento de suplicatorio que la Constitución y el Reglamento establecen (27). El Reglamento establece que para cada titular se elegirán varios suplentes indicándose el "orden de preferencia que deberá seguirse para cubrir las vacantes producidas"; por tanto entendemos que el suplente segundo no accede a la vocalía sin que previamente se den los supuestos previstos, es decir que quede de nuevo vacante la plaza ocupada por el que fue suplente primero o que éste no pudiera ocuparla por absoluta imposibilidad física (incapacidad o fallecimiento), por haber cambiado de Grupo, por haber cesado en el cargo de Senador o por haber sido designado miembro del Gobierno.

Respecto de los órganos internos de la Diputación Permanente, la Constitución, y previamente el Reglamento Provisional del Congreso, señalan (Artículos 78.2 y 41.1, respectivamente) que será presidida por el Presidente de la Cámara. Las posteriores normas del Congreso (Resolución de la Diputación de enero de 1979) no agregan nada nuevo por lo que sus órganos internos -si existen- quedan a la voluntad de sus miembros, bien para regulaciones posteriores o bien para la forma organizativa que cada Diputación quiera darse, en virtud de la norma 1ra. de las que integran la Resolución citada.

El Reglamento del Senado sí recoge en su Artículo 158.1 las figuras de los dos Vicepresidentes y de los dos Secretarios.

El Senado sigue así al Reglamento de 1934, aunque no totalmente ya que éste instituyó un Vicepresidente, un Secretario y un Vicesecretario. Este aspecto que no es importante en sí mismo por que queda para la propia regulación interna de la Diputación, plantea una cuestión procedimental que requiera un comentario.

Efectivamente el Reglamento de 1934 establece un precedente en su Artículo 27.2 al fijar que "El Presidente será sustituido por el Vicepresidente a quien corresponda, cuando aquel desempe

ñe interinamente la Presidencia de la República ...". Entendemos nosotros, y este precedente avala nuestro parecer, que en caso de quedar vacante la Presidencia de una Diputación Permanente, al ser voluntad del constituyente que tal Presidencia fuera automática, institucional, su puesto debe ser cubierto automáticamente por el Vicepresidente 1ro. de la Cámara y en su defecto -y sucesivamente- por el siguiente en función de su número ordinal. No cabría en este caso la sustitución por los Vicepresidentes del propio Órgano (salvo que coincidieran con los de la Cámara) por no ser ésta una Comisión ordinaria (aunque lo sea desde un punto de vista jurídico-formal). Es de aplicación aquí, aunque no haya reglamentación al respecto, que si la vacante se produce finalizada la Legislatura el Vicepresidente a quien corresponda quedaría investido de nuevo de la función como en el caso de los suplentes del Senado y aunque este no lo sea explícitamente. Creemos que para este caso es suficiente la voluntad expresa en la Constitución de que la Presidencia de las Diputaciones corresponde al Presidente de cada Cámara y en su defecto -entendemos nosotros- a quienes están elegidos para sustituirle, es decir a los Vicepresidentes y por su orden. No es aquí de recibo la norma 3ra. de la Diputación del Congreso (aplicable sólo a los miembros) por la que, producida una vacante tras la disolución, se quedará sin cubrir.

B. FUNCIONAMIENTO**a. Nombramiento y Constitución**

La Constitución ha dejado a los Reglamentos la determinación del momento en que deben designarse los miembros de la Diputación Permanente, así como el de su constitución. El hecho de que la Diputación entre en funciones tras una disolución hace pensar que su formación y constitución serán tras la constitución definitiva de la Cámara.

La Constitución de 1812 y los Reglamentos de 1813 y 1821, por las propias características del Régimen Político, fijaban la formación de la Diputación Permanente para ocho días antes de la última sesión, debiendo celebrar su primera reunión al día siguiente del cierre de las Cortes y nombrar en ella su Presidente y Secretario (28).

El Reglamento de 1934 establecía que la designación de la Diputación se hace tras la constitución definitiva de la Cámara, pasando ella misma a constituirse inmediatamente después de elegida, momento en que designa al Vicepresidente, al Secretario y al Vicesecretario (29).

El Reglamento Provisional del Congreso no señala el momento en que debe ser designada la Diputación, ni el de su constitución formal como órgano de reserva de la Cámara para la eventualidad de una disolución anticipada. Pero esta misma posibilidad, junto con el precedente de la Segunda República y la reglamentación del tema por el Senado hace razonable pensar que aún no es especificado el momento lo será tras la constitución definitiva de la Cámara y al tiempo que se designen los miembros de las Comisiones Permanentes. El Reglamento Provisional del Senado en su Artículo 156.1 prescribe que "Tan pronto como se constituya definitivamente la Cámara, procederá a designar la Diputación

Permanente ..."; ésta se constituirá inmediatamente después de elegida, designando de su seno dos Vicepresidentes y dos Secretarios (Artículo 158.1).

La constitución de la Diputación Permanente tras la de la Cámara asegura a ésta el dispositivo de permanencia que le da razón de ser, nombrando para sus vocalías a los miembros que reúnen la idoneidad y relevancia que tal representación reclama. Tras su constitución la Diputación existe pero sin funciones que desempeñar por lo que no ha lugar a que sesione; para tales actos tienen que darse los supuestos que la Constitución y el Reglamento reclaman, de forma que una reunión celebrada sin los requisitos exigidos carece de valor en absoluto. Perez Serrano calificó a esta tipo de Comisiones de "ultra permanentes", denominación sin duda más simbólica que real en nuestro caso (30) pues aquí sólo sesionan en ciertos períodos, justamente cuando no lo hace la Cámara.

b. Reuniones. Convocatoria, Quorum y Votaciones.

Las reuniones de la Diputación Permanente comienzan según las normas del Congreso, "al terminar cada período de sesiones y también el día antes de celebrarse la Junta Preparatoria para la reunión del nuevo Congreso". Estas reuniones podemos considerarlas como ordinarias, están previstas, aunque en el primer caso las normas no concreten como lo hace el Reglamento del Senado, con cierto margen, "dentro de los diez días posteriores a aquel en que termine el período de sesiones" (Artículo 159.1). Junto a su calificación de ordinarias puede añadirse el de su automaticidad.

También automáticas, pero no ordinarias, son aquellas reuniones motivadas por algunos de los siguientes supuestos, ante los que la reunión se realiza "necesariamente": a) en el caso de que el Gobierno dicte Decretos-Leyes (Artículo 86 de la Constitución); b) Cuando se produzca cualquiera de los supuestos a que se refiere el Artículo 116 de la Constitución; c) Cuando lo solicite el Gobierno, y d) Cuando lo pidan (expresando el motivo) cuatro de sus miembros (una cuarta parte en el Senado).

Ambos Reglamentos (normas en el Congreso) regulan de idéntica forma estas tres causas de reunión si exceptuamos la diferencia existente en cuanto al número exigible para ejercer la iniciativa por parte de sus miembros y la inmediatez que el Congreso otorga a las reuniones consignadas en a) y b). También se concede en ambas Diputaciones la capacidad de convocarlas a sus Presidentes respectivos "cuando lo consideren oportuno".

Merecen destacarse dentro de las reuniones "necesarias" dos aspectos. El Primero, que el Senado, no teniendo ninguna atribución constitucional en los casos de a) y b), considera procedente su presencia física a través de su Diputación; entendemos este procedimiento como de "corrección constitucional", es decir

como consecuencia de entender que ante tales supuestos no es su pérfluo que esté presente el Parlamento, las dos Cámaras, aunque una de ellas, el Senado, no tenga una participación activa y directa. El Segundo, que para el supuesto de convocatoria por parte de los cuatro miembros de la del Congreso (no así en la del Senado) se requiera la motivación. Este requisito da pie a ciertos mecanismos obstruccionistas ya que una parte de la Diputación, la mayoría, puede boicotear -impidiendo el quorum- el objeto de la misma (la norma 6a. de la del Congreso exige, para adoptar acuerdos, la presencia de la mitad más uno, y de éstos, el voto favorable de la mitad más uno. Sólo para el caso del Estado de Sitio se exige el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Diputación) (31).

La naturaleza de la Diputación Permanente y sobre todo el carácter de las decisiones que motivan su reunión, generalmente de iniciativa gubernamental y además las de mayor trascendencia, hace que la presencia de los Ministros sea libre, con voz pero sin voto.

Ya hemos comentado en otros lugares de este trabajo las reservas que nos merece la regulación reglamentaria del voto ponderado por cuanto entendemos -y coincidimos con Manzella (32)- que tal procedimiento es de dudosa conciliación con el principio del voto personal e indelegable (Artículo 79.3 de la Constitución). Tal reserva por nuestra parte comenzó ante la inclusión de dicho mecanismo en el Artículo 54.1 del Reglamento del Congreso, para un asunto de tanto interés como la elaboración del Orden del Día, pero en todo caso considerable como no relevante por dos razones; la primera, porque siempre quedaba la posibilidad de proponer su alteración (Artículo 54.2), de ejercer el derecho a la protesta ya que la decisión última la toma el Pleno; en segundo lugar, porque este mecanismo se utilizaba -en principio- sólo para este supuesto. Nuestras reservas se incrementan cuando por Resolución (que entra a formar parte del Reglamento) se pongan para su uso ciertas condiciones (34). Dada la consi-

0408

deración jurídico-formal de Comisión para la Diputación Permanente y la utilización por ésta -en lo que proceda- del procedimiento reglamentario en el funcionamiento de las Comisiones, puede llegarse al caso de utilizar la ponderación de voto.

En el supuesto de que se utilice durante las vacaciones legislativas -en que la Cámara existe- mantendremos nuestra posición contraria aunque, mientras no se modifique el Reglamento, su utilización será discutible pero válida a todos los efectos. Sin embargo, consideramos que es en todo punto imposible su uso tras la disolución de la Cámara o finalizado el período de mandato porque en este supuesto ya no hay más diputados que los presentes en la Diputación.

La Diputación Permanente lleva necesariamente un Libro de Actas y da a conocer a la Opinión Pública el contenido de sus sesiones mediante la publicación de un extracto oficial o mediante simple nota de sus acuerdos (35). De esta forma queda garantizado el principio de publicidad aunque, como veremos al final del Capítulo, existan ciertas limitaciones que no lo potencian.

4. ATRIBUCIONES

La Constitución de 1931 (Artículo 62) tras señalar los casos en que necesariamente entendía la Diputación Permanente (suspensión de garantías, decretos-leyes y detención y procesamiento de los diputados) señalaba en el apartado 4º del mismo Artículo que también la Diputación entendería "de las demás materias en que el Reglamento de la Cámara le diere atribución". Por este precepto constitucional el Reglamento se convertía en fuente normativa y en una puerta abierta para ensanchar los poderes de la Diputación.

Nuestra Constitución es mucho más precisa y, al contrario que la republicana, se muestra restrictiva en la concesión de atribuciones a las Diputaciones Permanentes. En primer lugar no hay remisión al Reglamento en materia alguna y en segundo lugar reduce considerablemente el espacio a la del Senado por contraposición a la del Congreso.

La Diputación Permanente del Senado sólo tiene una actividad reconocida en la convocatoria de Sesiones extraordinarias y en el velar por los poderes de la Cámara, ambos supuestos durante los períodos de vacaciones. Para los momentos en que el Senado no existe la Constitución no le confiere participación alguna por lo que su Diputación puede existir como mero observador cualificado en todo caso, por si la Diputación del Congreso tiene a bien informarle en base a un principio de cortesía parlamentaria.

La Diputación Permanente del Congreso es la que recibe -casi en exclusiva- las atribuciones constitucionales explícitas. Pero antes de entrar en el análisis de su contenido especificaremos que en función del momento en que debe actuar dicha Diputación, sus competencias son diferentes. Dos son los supuestos de actuación previstos: en vacaciones legislativas y en período de diso

lución o fin del mandato legislativo. Entendemos con la mayoría de la doctrina que según en que momento actúe, sus poderes son diferentes (36); veamos cada uno de estos dos supuestos.

A. ATRIBUCIONES DE LA DIPUTACION PERMANENTE DURANTE LAS VACACIONES LEGISLATIVAS

Durante los períodos de vacación legislativa (Artículo 73.1 de la Constitución) la Diputación Permanente de cada Cámara tiene como fin especial: a) Convocar al Pleno en sesión extraordinaria y con un Orden del Día preciso (Artículo 78.2 de la Constitución) al haberse dado los supuestos previstos en los Artículos 86.2 y 116 de la Constitución; es decir los supuestos de: un Decreto Ley, o la proclamación del Estado de Alarma, o necesidad de autorización o declaración de los Estados de Excepción y Sitio respectivamente. En estos supuestos la Diputación se limita a convocar un Pleno que es automático y para el que la propia Constitución da un plazo de treinta días. b) Convocar al Pleno en sesión extraordinaria por propia iniciativa y también con un Orden del Día preciso, finalizado el cual la Cámara se separa. Este Pleno, decidido por la Diputación es el arma política más importante a esgrimir por el Órgano del Congreso durante las vacaciones en el caso de enfrentamientos con el Gobierno (Artículo 73.2). c) Velar por los poderes de la Cámara; durante los períodos de vacaciones este velar se concreta en el mantenimiento de relaciones con el Ejecutivo, en la ralentización de sus poderes políticos (asuntos de ordinaria administración), pero llegado el caso, el "velar" sólo puede transformarse en "ejercer" mediante el acto del apartado b), es decir convocando al Pleno de la Cámara para que sea ésta, reactivada en toda su plenitud para un asunto concreto, la que resuelva. Creemos de todas formas que la definición de las fronteras de este "velar" no es fácil y que serán los casos concretos los que vengán a delimitarlas. Es muy posible que ante un asunto de máxima urgen-

cía la Cámara pueda decidir provisionalmente a través de su Diputación aunque en el Pleno que se convoque por ésta (y que tendrá un retraso, breve, pero al que posiblemente no pueda esperarse) se ratifique o altere la decisión provisional (pero necesaria entonces) que se adoptó.

Entran también, dentro de este "velar", el mantenimiento -en su caso- de funciones de autogobierno de la Cámara, de funciones atribuidas a la Cámara por la Constitución (explícita o implícitamente) y dentro siempre de los asuntos corrientes, de ordinaria administración y que no admitan o no convenga la espera, aunque estas funciones al ser sólo mantenidas no sean directamente ejercitadas. Es decir, se trata de mantener la propiedad de las funciones de la Cámara aunque no la posesión de las mismas por la Diputación Permanente (valga la expresión, aunque sea traída del derecho civil). En último extremo, se trata de conocer y registrar, ya que velar no es lo mismo que ejercitar. Sin embargo, las normas de la Diputación del Congreso han atribuido a ésta las competencias de la Comisión de Suplicatorios y del Pleno para "la tramitación de los suplicatorios que puedan recibirse", además de las que "le atribuyen la Constitución y el Reglamento" (norma 7a.).

Ya hemos señalado antes que la Constitución no hace una atribución "abierta" de competencias, ni remite al Reglamento como lo hacía la del 31; sin embargo tal y como queda formulada la citada norma 7a. de la Diputación de 1979, integrada en el Reglamento del Congreso, puede pensarse que la Cámara se atribuya por vía reglamentaria tantas funciones como quepan dentro del "velar" y siempre que no contravengan el espíritu de la Constitución (37); el primer paso ya se ha dado con la asunción de las citadas funciones en materia de suplicatorios, donde la Diputación se limita a "tramitar" y no a "resolver"; en esta línea de gestión estarán probablemente las demás funciones que -en su caso- asuma la Diputación Permanente.

B. ATRIBUCIONES TRAS EL FIN DE LA LEGISLATURA
(POR DISOLUCION O AGOTAMIENTO DEL PLAZO)

Los supuestos explícitamente consignados para el momento en que las Cámaras han sido disueltas se reducen a la convalidación o derogación de los Decretos-Leyes; a tomar nota de la declaración del Estado de Alarma y autorizar la prórroga en su caso; a autorizar la declaración del Estado de Excepción; y a declarar el Estado de Sitio. Y en todos ellos la competencia es exclusiva de la Diputación del Congreso (Artículos 86 y 116 de la Constitución), que asume la de la Cámara sin más limitación que la imposibilidad legislativa por lo que la tramitación como proyecto de Ley, por el procedimiento de urgencia, de los Decretos-Leyes, queda para la Cámara que se elija.

Fuera de estos casos queda de nuevo planteado el tema de si es posible el ejercicio de "velar por los poderes" de una Cámara que no existe; es decir, interpretar si la Constitución confiere a las Diputaciones (ahora ya sí a las dos), para el período que media entre dos Legislaturas, las mismas funciones (Artículo 78.3) que les confiere cuando no están reunidas pero existen (Artículo 78.2).

Entendemos que una interpretación restrictiva del apartado 2 llevaría a la conclusión de que el "velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas" quiere decir sólo durante las vacaciones; en ese momento la Cámara existe, pero no está reunida. Sin embargo, discrepamos de esta interpretación por considerarla excesivamente sujeta a la literalidad de una redacción confusa pero que puede ser aclarada en virtud de un principio que ilustra -teóricamente al menos- la filosofía del régimen político.

La existencia de la Diputación Permanente cubre -entre otros- un objetivo, el mantenimiento del equilibrio de poderes; es de-

0413

ir, asegurar una cierta presencia al Parlamento durante los períodos constitucionales en que éste no tiene una presencia física plena.

Desde este punto de vista, la Diputación no es sólo un recurso -como dijimos al principio- para ser utilizado en los supuestos de los Artículos 86 y 116, sino también la consecuencia de una concepción equilibrada de los poderes (al menos teóricamente). Y si esta concepción es correcta, las Diputaciones tendrán en esos momentos la función de velar por sus propios poderes, de salvaguardar los del Parlamento-Institución (Recoder) y mantener los que la Constitución confiere a las próximas Cámaras. La conflictiva interpretación del "velar" adquiere así una dimensión positiva para el Parlamento aunque su amplitud deba ser medida, tanto por el propio Organo como por el Gobierno que deberá también limitar su actividad a los asuntos de ordinaria administración.

5. DACION DE CUENTAS

Dice la Constitución en el apartado 4 del Artículo 78 que "Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones". Por su parte, la norma 8a. de las de la Diputación Permanente del Congreso dice que "En la primera sesión que celebre el Congreso ..." la Diputación dará cuenta. No dice nada al respecto el Reglamento del Senado (38).

Queda pues por interpretar cuando se produce exactamente la dación de cuentas.

Emilio Recoder opina que el momento debe ser bajo la Mesa de edad "pues no tiene sentido la convivencia de la vieja representación con la nueva" (39); nosotros entendemos, a la vista del procedimiento establecido en el Reglamento Provisional del Congreso, que el momento de la dación de cuentas es tras la proclamación de la Mesa interina. Entendemos que la situación de la Cámara, la llegada de los diputados, la resolución de los trámites con la Secretaría General y en definitiva la resolución de diligencias que rodea a la Junta Preparatoria no hace buen acomodo para una sesión eventualmente tan importante como la recepción del Informe oral y documental de la Diputación Permanente. Téngase en cuenta que entra dentro de lo razonable el ser una sesión de suma importancia y para la misma debe reclamarse un cierto asentamiento de la nueva Cámara. En virtud de estas razones creemos que estas condiciones se producen a partir de la constitución de la Mesa interina.

La misma finalidad de la Diputación, dar cuenta, hace que la Institución sea políticamente responsable ante la nueva Cámara que tomará nota de las decisiones adoptadas y de los asuntos tratados. Ciertamente se hace difícil concretar la forma en que puede ser exigida la responsabilidad política (40), como no sea

0415

a través de la petición de cuentas de la minoría (o minorías) frente a la mayoría (se ésta homogénea o de coalición y en cualquiera de sus formas), todo ello con resultados variables en función de la nueva composición de la Cámara; una Cámara sustancialmente idéntica a la anterior ratificará seguramente lo realizado por la Diputación Permanente, pero una Cámara sensiblemente distinta examinará minuciosamente el comportamiento de la anterior mayoría y tratará de obtener ya al principio su primera victoria política y parlamentaria. Todo ello en el supuesto de que hubiera lugar.

6. CONCLUSION

La Diputación Permanente puede ser estudiada desde dos puntos de vista bien diferentes uno del otro y dependiendo ambos de la composición de la Cámara.

Una primera interpretación vendría dada como consecuencia de fundamentar su existencia en el principio de división y equilibrio de poderes. Desde esta tesis puede afirmarse que la Diputación Permanente es la consecuencia del mencionado principio y por lo tanto un elemento más para subrayar la autonomía e independencia del Parlamento frente al Poder Ejecutivo y al Judicial.

Y decimos que cualquiera de las interpretaciones son válidas, en teoría, porque su materialización práctica nos brindará la oportunidad de confirmar o desmentir su validez real. Ciertamente un Parlamento multipardista sin mayorías consolidadas y abocado a coaliciones gubernamentales y parlamentarias será más proclive, por la propia dinámica política, a crear Diputaciones Permanentes con un auténtico papel de vigilancia frente a los otros poderes del Estado. Por el contrario, un Parlamento con mayorías muy sólidas, capaces de imponer en todo momento su voluntad tanto al conjunto de la Cámara como a los órganos internos de ésta, formados con criterios de proporcionalidad, acaba convirtiéndose a la Cámara en un "órgano de registro" y en consecuencia sucederá lo mismo con su "hijuela" la Diputación Permanente (en expresión de Pérez Serrano) que lejos de ser un órgano de garantía se convierte en aparato de ratificación de las medidas del Ejecutivo; si formalmente conserva el carácter de la primera interpretación, realmente, en la práctica política, se desenvuelve de acuerdo con la segunda.

417

7. NOTAS

- (1) Respecto de este punto puede verse: Jules POUDRA et Eugene PIERRE, Traité Pratique de Droit Parlementaire, Paris-Ver-salles, 1878, n° 364, págs. 209 y 210.
- (2) Esta figura nace en Roma como consecuencia de la necesidad de dar solución al problema que se plantea en los relevos entre generales del Ejército. Dadas las distancias que se-paran a Roma de sus territorios ocupados es preciso que el General, cuyo mandato ha finalizado o ha sido cesado, per-manezca en su puesto "de oficio" desempeñando una función meramente gestora hasta la toma de posesión del que le sus-tituya. Esta figura por la que se sigue ejerciendo el mando sin tenerlo ha sido tomado por el derecho constitucional para dar solución a un problema que de por sí la tiene di-fícil. Puede verse al respecto la explicación del tema dada por Jorge de ESTEBAN y Luis LOPEZ GUERRA en El Régimen Cons-titucional Español, vol. 2, Barcelona, 1982, págs. 104 y 105.
- (3) Vid. Nicolás PEREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, pág. 763. También en J. ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA, Op. Cit., pág. 294, nota 282. y en SANCHEZ AGESTA, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Ma-drid, 1980, pág. 271 y 272.
- (4) Su inclusión y regulación constitucional la hace legal pero no por ello está dotada de solidez, por cuanto que existen bastantes preguntas para las que las respuestas son muy dis-cutibles; esgrimir como arma la voluntad del constituyente puede ser un recurso para poner fin al debate pero no para poner término a los "graves y complejos problemas que plan-tea esta institución". Insistimos en los temas planteados anteriormente: ¿el órgano a que da lugar la prorrogatio es el Parlamento o más bien -y debido a su desnaturalización- es otro, es un Poder del Estado o es un recurso? ¿Esta Asam-blea está en plenitud de sus privilegios (inmunidad e invio-labilidad de sus miembros y de ella misma) o sólo si se atiende al objeto para el que ha sido convocada? ¿Dónde aca-ba su capacidad de control? ¿Quién interpreta y hasta donde el límite de ese control (puesto que no es lo mismo activar la responsabilidad ministerial -negada en todas las regula-ciones de esta institución- que realizar preguntas o incluso interpelar al Gobierno o aprobar mociones).
- (5) Para nuestras experiencias e instituciones similares en el constitucionalismo medieval español veáanse las referencias bibliográficas hechas por Nicolás Perez Serrano en La Dipu-tación Permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucio-nal Histórico, en el Anuario de Historia del Derecho Espa-ñol, Tomo IX, Madrid, 1932, págs. 292 y 293. Menciona en concreto Jerónimo de BLANCAS, Modo de proceder en Cortes de Aragón, Dormer, Zaragoza, 1641; Gerónimo MARTEL, Forma de

celebrar Cortes en Aragón, Dormer, Zaragoza, 1641 (no se ocupa de la Diputación Permanente pero se la dedica a sus componentes); DANVILA y COLLADO, El Poder Civil en España, Madrid, 1836; y RICO Y AMAT, Historia Política y Parlamentaria de España, Madrid, 1860.
Puede verse también: GARCIA VALDEAVELLANO, Historia de las Instituciones Españolas, Revista de Occidente, Madrid, 1973.

- (6) Agustín ARGUELLES justificaba la existencia de la Diputación Permanente en los siguientes términos: "Para que esta disposición no fuese infructuosa se daba a la diputación permanente de Cortes facultad de convocarlas en la vacante del Trono y cuando el Rey se imposibilitase para el gobierno o quisiese renunciar a la Corona. La historia de todas las épocas de la Monarquía y los desastres coetáneos no permitían que se dejase a la Nación sin las precauciones necesarias contra la ambición doméstica y extranjera. De este modo quedaba prevenido el caso de poder ser otra vez sorprendido el Reino o de verse obligado a recurrir en el peligro a medios desusados y violentos para que se celebrasen Cortes" (Examen histórico de la reforma constitucional de España). La Constitución de 1812 le dedica al Capítulo X, "De la Diputación Permanente de Cortes", que abarca los Artículos 157 a 160; regula sus competencias o su participación también en los Artículos 111, 112, 118, 162 y 167; los tres primeros refiriéndose a su participación en la constitución de nuevas Cortes y los dos últimos a la convocatoria de Cortes Extraordinarias. El Reglamento de 1813, mucho más extenso en su regulación, le dedica el Capítulo XXIII, (Artículos 183 a 201) y además se refiere a ella, con diversa participación, en los artículos 11, 12, 13, 14, 20, 23 y 25, coincidiendo todos ellos en el procedimiento de formación de nuevas Cortes. El Reglamento de 1821 le dedica el Capítulo XXV (Artículos 217 y 245), y en los Artículos 12, 13, 14 y otros se hace referencia a diversa participación. Este Reglamento (del Bienio Progresista) que regula con mayor extensión que el anterior la organización y funciones de la Diputación, es en líneas generales igual que su precedente aunque en algunas variaciones se observen cuestiones de suma importancia como ocurre con el Artículo 233 por el que la Diputación puede aprobar algo que no pudo hacer la Cámara en Pleno.
- (7) El Proyecto de Constitución de 1855, en su Artículo 47 también recoge la Diputación Permanente de Cortes aunque con variantes respecto de las anteriores. En primer lugar aquí es un órgano mixto compuesto de Diputados y de Senadores, y en segundo lugar cambia su número, siendo de cinco para los primeros y de cuatro para los segundos.
- (8) Durante la vigencia de la Constitución de Cádiz fueron nombradas y actuaron las Diputaciones Permanentes de 1813, 1814, 1820, 1821, 1822, 1823. Para más datos sobre las fechas

exactas, sus miembros, etc. ver Nicolás PEREZ SERRANO, La Diputación ..., Loc. Cit., pág. 294 y 295, texto y especialmente notas correspondientes.

- (9) Artículo 157 de la Constitución que dice: "Antes de separarse las Cortes nombrarán una diputación que se llamará Diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un Diputado de Europa y otro de Ultramar". La suplencia también prevista para un máximo de dos vacantes quedaba regulada por el Artículo 158; "Al mismo tiempo nombrarán las Cortes dos suplentes para esta diputación, uno de Europa y otro de Ultramar".
Resulta digno de mención que ya en los debates del Pleno, tras el Discurso preliminar de la Comisión, al debatirse el número de individuos que debían componer la Diputación se sugieren, frente a los siete que contiene el Dictamen de Comisión, el de quince o el de veintiuno, cifra esta última que ya desde el origen se mantendrá como una constante, para máximos o para mínimos, en la Constitución de 1931 y en la de 1978.
Confróntese el extracto de la Discusión de Cortes, para el Artículo 157, en Adolfo PONS y UMBERT, Organización y Funcionamiento de las Cortes, Madrid, 1906, págs. 58 y 59.
- (10) Vid. Nicolás PEREZ SERRANO, La Diputación ..., Loc. Cit. págs. 298 a 303.
- (11) Véase más extensamente el extracto del debate que nos transmite PONS Y UMBERT, Op. cit., págs. 59 a 62, y del que hemos tomado estos textos. (El entrecomillado refleja expresiones de los diputados pero la literalidad corresponde al autor del extracto).
- (12) Vid. las quejas que contra la Diputación Permanente refiere Pérez Serrano en la nota 47 de la pág. 308 en La Diputación Pueden verse también juicios durísimos del diputado RÍOS Rosas contra la Diputación Permanente en los debates del Proyecto de Constitución de 1855; refiriéndose a este Organismo dice entre otras cosas: "... Pero la mayoría ha creído que conduce grandemente a este objeto el resucitar la diputación permanente instituída por la Constitución de 1812, y el atribuirse en ciertos casos la facultad de reunión el Parlamento sin Real convocatoria. Estas garantías son a mis ojos, señores, ilusorias, para sus fines, incompatibles con la autoridad Real, contrarias al espíritu y al mecanismo del régimen monárquico-constitucional, pura y simplemente subversivas y perniciosas (...) las diputaciones permanentes, o tocan a rebato muy temprano, y entonces crean la revolución en lugar de precaverla, o tocan a rebato muy tarde, y entonces concitan el golpe de Estado en lugar de conjurarlo". (Cfr. en PONS Y UMBERT, Op. Cit., pág. 535.

Veáse también en el mismo lugar la respuesta en contra del diputado José Olózaga.

- (13) Vid. N. PEREZ SERRANO, La Diputación ..., Loc. Cit., pág. 291 y nota 4. El mismo autor en Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, pág. 763. Vicente HERRERO, Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes, (de 1934), en Revista de Derecho Público, 1935, tomo IV, pág. 116.
- (14) BARTHELEMY recoge un buen número de ejemplos de las Comisiones "ultrapermanentes" (en expresión de Pérez Serrano) que se reúnen con competencias diversas durante las inter-sesiones o cuando las Cámaras no existen por disolución o fin de Legislatura. Estos son los casos de Austria, la ciudad de Weimar y los Estados Alemanes (como Prusia, Sajonia, Baviera) y Grecia. Cfr. J. BARTHELEMY, Essai sur le Travail Parlementaire et le Systema des Commissions, Paris, 1934, págs. 161 y 162.
- (15) El término Diputación Permanente fue introducido por Jiménez de Asúa en lugar de Comisión Permanente, que figuraba tanto en el Proyecto parlamentario como en el Proyecto de la Comisión Asesora.
Vid. N. PEREZ SERRANO, La Diputación ..., Loc. Cit., pág. 290 y 291, nota 1.
- (16) Con anterioridad a esta época (1919) en Francia ya la Constitución de 1848 crea una "Comisión de Permanencia", que si bien no puede ser tratada como una Diputación Permanente, llama la atención por dos razones: la primera, que opera durante las prórrogas; y la segunda, que tiene como única competencia convocar sesión extraordinaria. A pesar de función tan limitada, llama la atención aún más el hecho de que fuera la propia Comisión la que se circunscribiera al mandato Constitucional (Artículo 32) y en su sesión del 29 de agosto de 1850 decidiera por unanimidad que "como las Asambleas son soberanas, la Comisión de Permanencia, que está encargada de representarlas durante las prórrogas, es incompetente para estatuir sobre las demandas de autorización de persecuciones formadas contra los diputados".
El Artículo 32 de la Constitución francesa de 1848 restableció la permanencia de las Asambleas por lo que "la Cámara podría convocarse a sí misma con la condición de nombrar, por el tiempo que dure la prórroga, una Comisión compuesta de veinticinco representantes y encargada con los miembros de la Mesa de ordenar una convocatoria en caso de urgencia".
Vid. POUDRA y PIERRE, Op. Cit., n.ºs. 366 y 143, en págs. 211 y 77, respectivamente.
- (17) Vid. sobre los casos mencionados, J. BARTHELEMY, Op. Cit., pág. 161 y 162, y las referencias a la Comisión de Presupuestos de la III República, en págs. 162 y 163.

- (18) E. RECODER DE CASSO, en Fernando GARRIDO FALLA y otros, Comentarios a la Constitución, Madrid, 1980, pág. 831, nota 6.
- (19) Al contrario, el Artículo 62 de la Constitución de 1931 se ñalaba como número máximo el de los veintidn miembros (designados en proporción a la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas). Tanto la Constitución del 12, como el Proyecto de Constitución de 1855 señalaban cifra exacta para sus miembros (siete en la doceañista y nueva en el Proyecto del 55).
- (20) No sería correcta la aplicación en este aspecto de la teoría según la cual el Reglamento sólo obliga a la Cámara que lo aprueba y en tanto ésta no quiera modificarlo por cuanto que la Diputación, mientras actua en vacaciones es un Organo de la Cámara que vaca, y sí lo hace al final de la Legislatura, al ser un órgano que prolona a a ciertos efectos a la Cámara anterior, también queda obligado por su Reglamento pudiendo dictarse a sí misma las normas que precise si no se encuentran ya reguladas.
- (21) La situación de los Ministros en la Diputación Permanente de la II República atravesó por varios momentos. Las Constituyentes, al no haberse establecido la incompatibilidad en la Constitución, dieron cabida como vocales a los parlamentarios -ministros y así sucedió con el señor Prieto; pero -como señala Vicente Herrero- al comenzar sus sesiones la primera Diputación Permanente (sesión del 11 de octubre de 1933) se acordó que los vocales -ministros no pudieran votar en actos o propuestas del guberno. Sin embargo, la siguiente Diputación por acuerdo del 16 de julio de 1934 deroga la decisión de la anterior, haciendo posible el voto de los vocales+ ministros en asuntos que conciernen directamente al Gobierno. Esta paradógica duplicidad se resuelve definitivamente con el Reglamento de 1934, tanto por adoptarse las causas de incompatibilidad como por prever la elección de suplentes. Vid. Vicente HERRERO, Loc. Cit., pág. 117, nota 63.
- (22) Reglamento de 1934, Artículos 27.2 y 28.2.
Reglamento Provisional del Senado, Artículo 157.2
- (23) Norma 2da. de las que dicta la Diputación Permanente del Congreso y Artículo 156.3 del Reglamento Provisional del Senado (acuerdo de 27 de diciembre de 1978); el Reglamento de 1934 recoge este precepto en el Artículo 27.5, aunque ya antes, en la sesión del 11 de octubre de 1933 (vigente la Constitución pero sin reglamentación sobre el tema) la Diputación Permanente acordó por unanimidad la continuidad de los derechos y prerrogativas de los Diputados vocales.

- (24) Incorporado al Reglamento del Senado por aprobación de una iniciativa del Senador por designación real don Carlos Ollero Gómez.
La lista de suplentes de la Diputación Permanente "conservarán todos los derechos y prerrogativas inherentes a su condición de Senadores", B.O.C., de 22 de diciembre de 1978, nº 212, pág. 4520.
- (25) La norma 2da. de las adoptadas por la Diputación Permanente del Congreso el 18 de enero de 1979 dice: "(...) Los miembros de la Diputación Permanente conservarán todos sus derechos y prerrogativas inherentes al cargo de Diputado, aún después de disuelta la Cámara y hasta la reunión de la nueva que se constituya".
El Artículo 156.3 del Reglamento Provisional del Senado dice: "3. Los miembros de la Diputación Permanente conservarán todos los derechos y prerrogativas inherentes a la condición de Senador, aún después de expirado su mandato o de disuelto el Senado y hasta que se reuna el que posteriormente resulte elegido".
La normativa del Congreso (que coincide literalmente con el Reglamento de 1934) nos parece más correcta ya que entendemos que no se produce expiración del mandato sino prórroga por lo que creemos que la redacción dada por el Senado adolece de falta de precisión. Ciertamente que la prórroga no lo es para el mandato en un sentido absoluto -como hemos visto al principio- pero a ciertos efectos y con las limitaciones fijadas sí lo es en un sentido relativo.
Mientras que la Diputación del Congreso asume (norma 7a.) las funciones "atribuidas por el Reglamento de la Cámara a la Comisión de Suplicatorios y al Pleno para la tramitación de los suplicatorios que puedan recibirse", el Reglamento del Senado nada dice al respecto de su Diputación, estándose por tanto a lo dispuesto en su Artículo 37.2 y para el cómputo de plazos en el apartado 6 del mismo Artículo.
MANZELLA opina que según el texto constitucional a los miembros de la Diputación Permanente no les cubre la inmunidad. Nosotros -y en general la doctrina en España- entendemos que sí las cubre, por las razones expuestas y por las que se aportan en este capítulo. Reiteramos que la inmunidad es la de la función y sólo en la medida que esta función -limitada en unos casos y más genérica en otros ("velar por los poderes ...")- se asume por la Diputación y por un mandato constitucional, los miembros de dicho Instituto quedan amparados por las prerrogativas de la Cámara que se prolonga en ellos. Creemos que la fórmula de la Constitución (Artículos 68.4 y 69) según la cual el mandato de los parlamentarios termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara plantea un "vacío de inmunidad que podría ser peligrosamente aprovechado (durante el período electoral) por magistrados poco escrupulosos" (Manzella) pero ese es un riesgo que puede correrse para evitar otro mal también peligros, el de la

chado (durante el período electoral) por magistrados poco escrupulosos" (Manzella) pero ese es un riesgo que puede correrse para evitar otro mal también peligroso, el de la creación de una auténtica "clase política" impune ante los Tribunales. Cfr. Andrea MANZELLA, en La Constitución Española de 1978, Estudio Sistemático dirigido por los profesores Alberto PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA, Madrid, 1980, pág. 472.

- (26) Esta diferencia entre ambas Diputación se debe a la configuración constitucional de nuestro bicameralismo en el que el Congreso tiene un papel dominante. Cfr. Jorge de ESTEBAN y Luis LOPEZ GUERRA, Op. cit., págs. 108 y 109. Cabe decir por otra parte, que si bien es cierto que comen-
tamos la reglamentación existente desde 1977 a la aproba-
ción del nuevo Reglamento del Congreso, dada la superioridad jerárquica del Reglamento sobre la propia Diputación -como fuente normativa- a pesar del contenido de su norma-
la., y la superioridad normativa del Presidente de la Cá-
mara -que también lo es de la Diputación- hubiera sido fá-
cil acudir a una interpretación presidencial -en vacacio-
nes- para modificar o completar cualquiera de los aparta-
dos que integran la Resolución de la Diputación del Congre-
so y muy especialmente la que no incluye el supuesto de va-
cante a cubrir por nombramiento ministerial. Es posible
concluir también que tal ausencia se debiese a un acuerdo
entre las fuerzas políticas que integran el órgano, y que el
Partido del Gobierno se aviniese a él por considerarlo
razonable y no mermar sustancialmente su representación en
la Diputación de producirse el supuesto.
- (27) Se da la circunstancia de que la Diputación Permanente del
Senado no se atribuye competencias -como lo hace la del
Congreso- que son propias de la Comisión de Suplicatorios
y del Pleno para esta materia. Por esta razón el Suplicato-
rio deberá ser remitido a la Diputación Permanente del Se-
nado y ésta, velando por los poderes (y prerrogativas) de
la Cámara, dar cuenta al próximo Senado para que le de cur-
so si el senador ha sido reelegido ya que en el caso con-
trario queda sin más a disposición de los Tribunales ordi-
narios.
Refiriéndose al tema de los suplentes en el Reglamento de
1934 decía Vicente Herrero: "Este último precepto plantea
el problema de la situación en que quedan los vocales su-
plentes al disolverse o agotar su mandato unas Cortes.
¿Continúan en el disfrute de los derechos y prerrogativas
de Diputado como los titulares? ¿Cabe considerar que los
pierden y caso de ser llamados a cubrir las vacantes los
recobran? El problema no tiene fácil solución, y probable-
mente habrá que lograrla por acuerdo de la propia Diputa-
ción, ya que se establece en el Reglamento la posibilidad
de que, en defecto del Reglamento, se dicte a sí misma nor-
mas que regulen su actuación. El valor de estas normas

-que, por otra parte, ya se ha presentado en relación con el voto de los Ministros- quedará lógicamente subordinado al Reglamento. Pero ¿cabrá posibilidad de impugnar normas adoptadas por ser antirreglamentarias?" Vid. Vicente HERRERO, Loc. Cit., pág. 117.

- (28) El Artículo 157 de la Constitución decía que la Diputación Permanente tenía que formarse "antes de separarse" las Cortes.
El Artículo 183 del Reglamento de 1813 concreta que la designación se hace ocho días antes de la última sesión y el 185 señala que la primera sesión la celebrará al día siguiente del cierre de las Cortes. Estas reuniones se celebran en el edificio de las Cortes. En la primera sesión se designa al Presidente y al Secretario.
El Reglamento de 1821 se muestra idéntico en estos puntos en los Artículos 217 y 219.
- (29) Designación de sus miembros (Artículo 27.1), inmediata elección de suplentes (Artículo 28.2) y constitución y designación de sus órganos de dirección (Artículo 29.1).
- (30) La denominación es totalmente correcta para otros ejemplos europeos de la Primera Post guerra como la Comisión de Asuntos Extranjeros o la de Defensa de los Derechos del Reichstag, de Weimar.
- (31) De esta forma la Diputación del Congreso establece el quorum de presencia igual que lo hace el Artículo 70.1 del Reglamento, es decir que para la adopción de acuerdos deben estar presentes la mitad más uno de sus miembros; además, para que el acuerdo sea válido deberá obtener el voto favorable de "la mayoría de las miembros presentes", es decir la mitad más uno.
Sólo para el supuesto de declaración del Estado de sitio se requiere por dichas normas el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Diputación Permanente.
El carácter de las decisiones que debe adoptar la Diputación avala suficientemente la exigencia de quorum de votación pero creemos que la gradación establecida por el Reglamento de 1934 daba aún más garantía a ciertas decisiones.
En todo caso creemos que la exigencia de motivación para las reuniones de iniciativa parlamentaria puede dar lugar a procedimientos obstruccionistas en manos de la mayoría ya que ésta controla por sí misma la existencia del quorum. Creemos que para ciertas reuniones (que no afecten a los mencionados apartados a) y b) lógicamente) deben proporcionarse mecanismos que eviten el obstruccionismo como la previsión de primera y segunda convocatoria, tal y como se recogía en el Reglamento de 1934 (ver Artículo 32).
El Reglamento del Senado, al no decir nada especial en su título Decimoquinto, se conduce en este punto por el proce-

dimiento establecido en sus Artículos 55, 56 y 77.

- (32) Andrea MANZELLA, Loc. Cit., pág. 469.
- (33) Resolución de 27 de abril de 1979; B.O.C. de 2 de mayo de 1979. Adoptada tras oír a los representantes de los Grupos parlamentarios y de las formaciones políticas de la Cámara, y de conformidad con el parecer mayoritario de los mismos.
- (34) Estas condiciones se encuentran en el último párrafo y son del siguiente tenor literal:
 "Se entenderá que existe acuerdo sobre una cuestión cuando, no obstante producirse igual número de votos a favor y en contra de la propuesta debatida en la Comisión, todos los vocales de cada uno de los Grupos parlamentarios presentes en aquella hayan votado en sentido idéntico y el número de escaños que corresponden en el Pleno a todas las formaciones políticas que han votado en un sentido superen al de aquellas otras cuyos miembros hayan votado en sentido adverso".
 A pesar del requisito de identidad de voto de los miembros de la misma formación política, seguimos entendiendo que este mecanismo significa la utilización del voto de los ausentes, que además no forman parte de la Comisión y no pueden votar en ella; si este procedimiento no se utiliza sólo con fines indicativos y se emplea para la aprobación o rechazo de enmiendas o para la adopción de decisiones que correspondan a una cierta fase del procedimiento parlamentario creemos que se está vulnerando el principio constitucional del voto personal.
- (35) Norma 5a. de la Diputación del Congreso. En idéntico sentido, Artículo 161 del Reglamento del Senado, y ambos reproducen literalmente el Artículo 31.1 del Reglamento de 1934. Nicolás Pérez-Serrano defendió en el anteproyecto de la Secretaría General de la Cámara que los vocales de la Diputación Permanente del Reglamento de 1934 tuvieran su residencia en Madrid y que las Sesiones de dicha Diputación fueran secretas. Ambas propuestas fueron rechazadas. Vid. Vicente HERRERO, Loc. Cit., pág. 116.
- (36) Cfr. al respecto, Jorge DE ESTEBAN y Luis LOPEZ GUERRA, Op. Cit., pág. 106; y E. RECODER DE CASSO, Loc. Cit., págs. 832 y 833.
- (37) Cfr. a este respecto: SANCHEZ AGESTA, Op. Cit., pág. 272; E. RECODER DE CASSO, Loc. Cit., págs. 832 y 834; Ambos se muestran en general, sobre el "velar", partidarios de una interpretación tan amplia como sea posible, aunque manteniendo las cautelas que la propia Constitución transpira, es decir subrayando el significado de "velar" como incompatible con "ejercer". Una interpretación más sujeta a la letra del Artículo 78.2 (y por tanto más restrictiva), en Jorge DE ESTEBAN y Luis LOPEZ GUERRA, Op. Cit., pág. 294, nota 281.

- (38) La referida norma 8a. de las de la Diputación Permanente del Congreso se diferencia en cierto modo del apartado 3 del Artículo 41 del Reglamento del Congreso. Este dice: "En la inmediata sesión del Pleno del Congreso, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones". Así, esta redacción estaría más enfocada hacia la Diputación que rinde cuentas tras el período de vacaciones, mientras que la norma 8a. (Resolución de 18 de enero de 1979) se redacta como complemento de lo existente hasta entonces y para los períodos interlegislaturas por lo que la dación de cuentas se realiza ante un nuevo Congreso.
- (39) Emilio RECODER DE CASSO, Loc. Cit., pág. 834.
- (40) En los debates de la Comisión de Reglamento (de los que no hablamos "ex profeso" en este Capítulo por su falta de identidad) se plantearon dos enmiendas al texto de la Ponencia: una del Grupo Socialista que pretendía la pertenencia automática de la Mesa del Congreso a la Diputación; fue rechazada por la Ponencia y retirada por los proponentes, coincidiendo ambos finalmente en lo perjudicial para dicho Organo de un excesivo número de miembros. La enmienda Comunista pretendía que la Diputación diera cuentas al Pleno y que sus decisiones fueran provisionales hasta la ratificación o rechazo por el Pleno. Esta segunda parte fue rechazada pero se admite, y forma parte del Reglamento, la dación de cuentas tras la intervención del Grupo Socialista que propone una fórmula conciliadora consistente en la adopción por la Comisión de la primera parte, en lugar del rechazo total que proponía en principio la Ponencia. Ver sobre este punto el breve debate en el que participan los diputados señores: Fajardo Spínola (de la Ponencia), Sotillo Martí, Solá Barberá, Zapatero Gómez y Pérez-Llorca. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1977, n° 11; Comisión de Reglamento, Sesión n° 2, de 21 de septiembre de 1977, págs. 339 a 342.

VI. LOS ORGANOS DE INTERVENCION POLITICA Y LEGISLATIVA

0429

CAPITULO 11°

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

1. ORIGEN HISTORICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. PLANTEAMIENTO DEL TEMA EN EL PARLAMENTARISMO MODERNO.
2. TIPOS DE GRUPOS PARLAMENTARIOS.
 - A. GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE SE CORRESPONDEN CON PARTIDOS POLITICOS.
 - B. GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE SE CORRESPONDEN CON FEDERACIONES O COALICIONES ELECTORALES.
 - C. GRUPOS PARLAMENTARIOS FORMADOS EN LA CAMARA POR MIEMBROS Y/O FORMACIONES POLITICAS CON IDENTIDAD DE OBJETIVOS Y PROXIMIDAD IDEOLOGICA.
 - D. EL GRUPO MIXTO.
3. PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA LA CONSTITUCION DE GRUPOS PARLAMENTARIOS.
 - A. EXIGENCIAS REGLAMENTARIAS PARA LA FORMACION DE GRUPO.
 - a. La determinación del número mínimo de diputados exigible para formar Grupo.
 - b. Determinación del momento para su formación.
 - c. Formalización de su existencia ante la Cámara.
 - B. CAUSAS DE DESAPARICION DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

0430

4. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS :
ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.
 - A. ORGANIZACION : EL PRESIDENTE. LA ASAMBLEA GENERAL.
LOS SERVICIOS TECNICOS.
 - B. FUNCIONAMIENTO INTERNO : DETERMINACION DE LA VOLUN-
TAD POLITICA DEL GRUPO Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.
5. COMPETENCIAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO.
 - A. RESPECTO DE LA ORGANIZACION DE LA CAMARA.
 - B. RESPECTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CAMARA.
 - a. En la ordenación de los trabajos.
 - b. En el procedimiento legislativo.
 - c. En los procedimientos de fiscalización y control.
 - C. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU PRESENCIA COLEGIADA
EN LA CAMARA : LA JUNTA DE PORTAVOCES.
6. SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
 - A. EL GRUPO COMO ORGANO DEL PARTIDO
 - B. EL GRUPO COMO ORGANO DE LA CAMARA
 - C. EL GRUPO COMO ASOCIACION PRIVADA
 - D. EL GRUPO COMO ORGANO DE NATURALEZA COMPLEJA
7. LAS POSICIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO
EN LA REGULACION REGLAMENTARIA DEL TITULO III. MODIFICA-
CIONES DEL REGLAMENTO EN ESTE PUNTO.
8. NOTAS.

1. ORIGEN HISTORICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. PLANTEAMIENTO DEL TEMA EN EL PARLAMENTARISMO MODERNO

Se dice con frecuencia que el origen de los Grupos Parlamentarios está en el nacimiento mismo de las Asambleas del primer liberalismo. Ciertamente en ellas, e incluso en las mismas Cámaras estamentales, puede darse la agrupación de miembros en función de criterios convergentes, pero esa coincidencia coyuntural de opiniones no autoriza sin más a ver en eso el antecedente de los actuales Grupos Parlamentarios. El carácter mismo de las Cámaras estamentales, así como el mandato de sus miembros hace que sus eventuales agrupaciones no puedan asimilarse en nada al objeto de nuestro estudio.

Igualmente, las Asambleas legislativas del primer liberalismo, caladas hasta lo más profundo del espíritu individualista de la Revolución, encarnación del dogma de la soberanía nacional articulado mediante el mandato representativo, ofrece enormes dificultades a cualquier tipo de agrupación. Los representantes -como los ciudadanos- se expresan políticamente desde sus posiciones individuales creando así la voluntad política desde la suma de tales posiciones; entre el Estado-organización y la sociedad no media ninguna entidad ni individual ni colegiada, al menos desde un punto de vista político-legal.

Es cierto, por otra parte, que bien pronto, y desde las mismas posiciones doctrinales que defienden con ardor el mandato representativo y rechazan cualquier tipo de asociación, comienza a darse una cierta coincidencia de criterios entre los parlamentarios, bien por la similitud de su origen geográfico, o bien por la cercanía de soluciones a problemas que reclaman su atención o simplemente por la identidad de intereses que se representan (aunque obviamente no de forma declarada) (1).

Por cualquiera de estos criterios puede darse el acercamiento

Por cualquiera de estos criterios puede darse el acercamiento entre diputados, y el mantenimiento de los contactos para el ejercicio de sus funciones representativas dará lugar a la formación de clubes, embriones de organización política que a su vez pueden ser considerados como agrupaciones de parlamentarios si su trabajo se ciñe al interior del Parlamento; como embriones de organización o comités electorales si se pretende dar cierta estabilidad a su presencia en la Cámara; o a partidos políticos, si se pretende tener una organización estable en el tejido social con miras a la captación de ciudadanos y de sus votos (2).

Así pues las fórmulas organizativas, la creación de asociaciones como cuerpos de mediación entre el Estado y la sociedad surgen en la práctica frente a la teoría política y la doctrina individualista del momento (3); como indica Duverger, la doctrina de la asociación (como grupo parlamentario o como partido) vendrá después de su experimentación en la práctica.

Este reconocimiento de la realidad que opera de hecho en la esfera del Derecho Constitucional se va a producir en distintas fases y con reservas; el peso de los principios del Estado Liberal se deja sentir aún hoy en las prescripciones constitucionales, frenando por una parte la definitiva asunción legal del fenómeno partidista e impidiendo que éste asuma con plenitud las consecuencias de las transformaciones operadas en la relación sociedad-Estado y en el seno mismo del Estado-organización.

De una parte el constitucionalismo reconocerá en primer lugar -y por la vía reglamentaria- la existencia de Grupos dentro del Parlamento y sólo más tardíamente -y no con carácter general- las constituciones reconocerán el papel de los partidos políticos. De otra parte, y aún a pesar de este reconocimiento, sigue siendo grande la distancia que separa el grado de reconocimiento de estas instituciones (marco jurídico-legal) y el grado de operatividad real, decisional, que éstas alcanzan en el complejo entramado de relaciones entre la sociedad y el Estado, y entre las

las propias instituciones del Estado-organización. Así pues, y aún a pesar de las transformaciones operadas en la democracia moderna (democracia de partidos) frente al modelo de Estado Liberal, siguen pesando aún hoy los viejos principios de éste como un freno a la completa instauración de aquella con todas las consecuencias que comportaría en el sentido del pleno reconocimiento del partido político como real sujeto activo de determinación de la voluntad estatal, y sus consecuencias inmediatas en la nueva definición doctrinal del ~~el~~ sector, del mandato y del parlamentario (4).

Durante todo el siglo XIX los Parlamentos han funcionado dando la espalda a una realidad creciente: las asociaciones de carácter político y electoral. Es cierto que durante buena parte del mismo éstas eran sólo organizaciones esporádicas preferentemente fundadas en torno a algunas figuras parlamentarias o a lo más en torno a algún grupo ideológico. El ensanchamiento del sufragio advenido de la mano de las reivindicaciones populares (y más en concreto de las organizaciones obreras), la progresiva ideologización de las sociedades industriales, etc., fue dando paso a un nuevo Parlamento al menos en cuanto a su composición interna. La definitiva existencia en su seno de partidos o agrupaciones electorales relativamente estables (sobre todo en la franja del centro-izquierda de las Cámaras) hacía notablemente inútiles las llamadas Secciones (los "bureaux" en Francia) por cuanto su composición, formada al azar, no reflejaba la existencía de un Pleno organizado en fracciones ideológicas. Este aspecto, unido a la creciente implantación del sistema proporcional en los primeros años del presente siglo, hizo inevitable el reconocimiento del peso real de las formaciones políticas en el seno de los Parlamentos y el reconocimiento de la necesidad de reformas en orden a mejorar el trabajo parlamentario (5). Así, y en torno a estos dos aspectos, se llega, en los primeros años de este siglo, a dar cabida en el interior de las Cámaras parlamentarias a los Grupos. Será tras la Segunda postguerra cuando se de un reconocimiento constitucional creciente -pero no gene-

ralizado- a los partidos políticos.

El reconocimiento legal de los Grupos comienza con el presente siglo -aunque ya antes tuvieran éstos existencia real-, siendo Francia la primera en dar los pasos para dicho reconocimiento. Entre 1900 y 1910 se debate en la Cámara Baja la necesidad de dar representatividad a las distintas fracciones políticas. En 1910, con la correspondiente reforma reglamentaria se da a las cosiones una composición proporcional respecto de los distintos Grupos que integran la Cámara para posteriormente extender este criterio a la formación de la Mesa y crear la Conferencia de Presidentes. En 1921 adoptará este mismo criterio el Senado (6).

Italia, entre 1919 y 1921, con la reforma del Reglamento precedente introduce también la composición proporcional de las Comisiones dando así entrada a los Grupos y reconociéndoles una capacidad de decisión importante.

En España el reconocimiento explícito y normativizado aparece por vez primera en la Constitución de 1931, de la mano -como en la de 1978- de la composición proporcional de la Diputación Permanente. Los Reglamentos de 1931 (Arts. 11 y 12) y de 1934 (Arts. 11, 12 y 13) no sólo reconocen su existencia sino que hacen de los Grupos pieza clave para el funcionamiento de la Cámara aunque no sin la oposición y protestas por parte de los diputados independientes (7). Con anterioridad a 1931 no puede sostenerse la existencia de los Grupos Parlamentarios con participación reconocida y reglada. Su existencia se circunscribiría a la formación de una voluntad común por parte de aquellos diputados (o senadores) con un mismo origen político o con identidad de criterios pero en ningún caso tuvieron canales reglamentarios para expresarse como tales Grupos. Hasta 1931 la fórmula organizativa oficial era la de las Secciones, como ya hemos estudiado en el Capítulo correspondiente.

A nuestro juicio resulta forzado entender como un antecedente de los Grupos la posibilidad recogida por los Reglamentos de 1838, 1847, 1854, 1867 y 1873 en sus Arts. 57, 79, 73, 74 y 57 respectivamente; allí se recoge la explicación de voto por parte de las distintas fracciones numéricas en que se divide la Comisión ante la imposibilidad de lograr una mayoría suficiente para poder ofrecer un Dictamen al Pleno sobre un artículo concreto. Ciertamente los Reglamentos reconocen una evidencia, que además de diputados individuales hay ocasionalmente, fracciones numéricas que surgen como consecuencia del desacuerdo múltiple; si es normal que en torno a un artículo haya mayoría y minoría, también lo es que se produzcan varias fracciones numéricas lo que dará lugar al ofrecimiento al Pleno de distintas opciones o dictámenes. Esto, ciertamente, dista mucho de poder ser considerado como antecedente de los Grupos en España (8), sobre todo si el baremo considerado para efectuar el análisis comparativo se realiza desde los supuestos en que se estructuran hoy los Grupos parlamentarios, es decir, constitución, organización y funcionamiento interno, disciplina de voto, etc.

Puede decirse por tanto que durante los primeros treinta años del presente siglo se produce el definitivo proceso de consolidación del fenómeno, en sus dos posibles formulaciones, es decir, en cuanto consolidación de los sistemas de partidos (como agentes que operan -en principio- en el tejido social) y en cuanto reconocimiento legal (aunque no en forma generalizada) de su existencia y operatividad en el seno de las Cámaras legislativas.

Tras la Segunda Guerra Mundial los Grupos quedan reconocidos, aunque sólo sea tangencialmente, por la Constitución francesa de 1946 y la Italiana de 1947; en ambos casos con ocasión de señalar la proporcionalidad de las Comisiones parlamentarias. Y si la Constitución francesa de 1958 no hace referencia a ellos sino indirectamente en el Artículo 4, como contrapartida el proceso queda consolidado a través, tanto de la Constitución española,

como antes -y con mayor énfasis-, lo fuera en la Portuguesa (9).

De lo apuntado hasta ahora cabe decir que el reconocimiento de los Grupos como reales sujetos activos de la práctica parlamentaria es un hecho reciente y que su consolidación como tales sujetos hegemónicos es consecuencia directa y lógica del establecimiento de la democracia de partidos; que, en todo caso, el papel de los Grupos en los distintos regímenes políticos está en relación directa con la asunción de las consecuencias que se derivan de la democracia de partidos frente a los principios del Estado liberal que actúan como freno en la obtención y práctica de dichas consecuencias (10); que en consecuencia y como puede apreciarse en el derecho parlamentario y constitucional comparado, aunque existe una innegable tendencia desde comienzos del siglo hacia el reconocimiento de la función real de los partidos y los Grupos, el estudio de tales funciones debe hacerse en cada caso concreto pues los distintos ordenamientos constitucionales confieren distintos estatutos y por lo tanto -e indirectamente- confieren a un mismo fenómeno distinta naturaleza jurídica.

Las notorias discrepancias existentes en la doctrina en torno a dicha naturaleza, tanto de los Grupos parlamentarios como de los Partidos, pone de manifiesto no sólo distintas interpretaciones en función de los distintos ordenamientos, sino incluso dentro de cada uno de ellos. El fenómeno es pues complejo, está sometido a análisis desde distintas concepciones (constitucional, política, civil, etc.) y pone en evidencia sobre todo la dificultad de conceptualización de un sujeto que se encuentra en transición entre un modelo de organización periclitada (la del Estado liberal) y un nuevo modelo aún no definitivamente asentado ni asumido por el Derecho aunque sí por la realidad política (el del Estado de partidos).

Y esta es precisamente la situación de España. La Constitución menciona positivamente -aunque sea de forma incidental- a los Grupos parlamentarios requiriendo su presencia proporcional en la Diputación permanente; de otra parte les pone freno a su po-

tencial expansión subrayando los principios típicamente liberales de nuestro sistema (11) por contraposición a las consecuencias que se derivarían de un pleno sistema de partidos.

Ciertamente la diferente forma de elección del Congreso y del Senado incide de manera distinta en la consideración de los Grupos y de los parlamentarios en una y otra Cámara. Los Reglamentos provisionales, al margen de esta consideración, han regulado la participación de unos y otros en las funciones que son propias de las Cámaras de forma que se produce una doble vía para el ejercicio de dichas funciones. Tienen capacidad de actuar tanto los parlamentarios individualmente considerados (siempre que reúnan un cierto número de firmas) como los Grupos parlamentarios, bien cada uno de ellos -en solitario- o bien en conjunción con otro, según los supuestos reglamentarios. Se llega pues en nuestros reglamentos provisionales a una solución que el Senador Dn. Luis Sánchez Agesta calificó de "solución, un poco conciliadora liberal-conservadora" (12) atribuyendo capacidad de obrar, según los supuestos a unos y a otros.

2. TIPOS DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

A pesar de las tendencias que, con frecuencia creciente, se ponen de manifiesto en la democracia de partidos, no todos los Grupos parlamentarios pueden ser asimilados a un modelo-tipo.

Para el Reglamento de la Cámara todos los Grupos son -en principio- iguales; es decir, desde el exterior, el Grupo, como unidad de acción política y legislativa, es igual a los demás; sin embargo resulta evidente que entre ellos hay diferencias (no políticas) fundamentales. Estas diferencias internas se ponen de manifiesto como consecuencia de tres factores que inciden muy directamente en la configuración de Grupos parlamentarios que operan con estructuras, medios y normas también distintas.

Los factores a que nos hemos referido son: la correspondencia o no del Grupo parlamentario con un partido político o una coalición electoral; la formación del Grupo como consecuencia de la voluntad de parlamentarios de ideas políticas afines o con objetivos comunes. Estos tres elementos dan lugar a la formación de Grupos parlamentarios, aparentemente iguales a los ojos del observador e incluso de las normas reglamentarias, pero que sin embargo difieren notablemente unos de otros y dan lugar a una actuación parlamentaria (y a una técnica del trabajo parlamentario) también diferente.

La presencia en una Cámara de Grupos de una sola de estas categorías, o la convivencia de Grupos de categorías diferentes, queda a la determinación de los Reglamentos parlamentarios y a la modelación dimanante de las leyes electorales; uno y otro supuesto pueden incluso convivir con la existencia de parlamentarios no inscritos en ningún Grupo aunque tal y como se plantea hoy día el trabajo en las Cámaras esta sea una fórmula en decadencia. La colegialidad es el principio más extendido, frente al cual el parlamentario individual se desvanece como un recuerdo del pasado.

Hemos señalado que de la combinación de los factores anteriormente enumerados se obtienen Grupos parlamentarios distintos en orden a su funcionamiento interno, a su carácter político y al mecanismo de adopción de sus decisiones. Evidentemente así es; los Grupos pueden ser diferenciados en torno a cuatro tipos, cada uno de los cuales presenta rasgos definitorios particulares que les diferencian de los otros; estos cuatro tipos son: Grupos que se corresponden con partidos políticos; Grupos que se corresponden con Federaciones de partidos o coaliciones electorales; Grupos formados por parlamentarios al margen de formaciones políticas y, finalmente, la modalidad del Grupo Mixto, es decir el que se forma por determinación reglamentaria y al que quedan adscritos obligatoriamente los representantes que no se inscriben en alguno de los voluntarios.

A. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE SE CORRESPONDEN CON PARTIDOS POLITICOS

Esta es hoy día la fórmula más frecuente en la estructuración política de las Cámaras y lo es sobre todo en los regímenes políticos en que, bien por su tradición política o bien por su ordenamiento (constitucional, electoral, etc.), los partidos políticos se han convertido en la pieza fundamental de participación política y electoral.

Ya hemos comentado anteriormente que las Constituciones siguen siendo remisas a recoger en toda su extensión la realidad del Partido político, y esto incluso en los regímenes democráticos que hacen descansar toda la arquitectura constitucional en la existencia, participación y decisiones de los partidos. Y si los Partidos siguen estando considerados constitucionalmente como asociaciones privadas, los Grupos parlamentarios que son el cauce de intervención de los partidos en los órganos del Estado, reciben una consideración legal similar y una mayor y más frecuente ausencia en los textos constitucionales. Es preciso acudir a los Reglamentos para entender en toda su extensión el grado de penetración de las formaciones políticas en la determinación -en exclusiva muchas veces- de la voluntad política de los Organos.

Los Grupos parlamentarios que se corresponden con partidos políticos son la norma en Europa sin distinción de Sistemas electorales, aunque sea una realidad sin fisuras en los proporcionales y se den excepciones, -raras y sin mucho valor- en los uninominales.

Ciertamente en sistemas electorales mayoritarios uninominales es más frecuente la existencia del representante "independiente" que, como tal, rehusa en la Cámara a integrarse en Grupos

que se corresponden estrictamente con Partidos políticos, Así sucede por ejemplo en la Asamblea Nacional francesa con los diputados no inscritos; sucede también que la posibilidad de actuación de estos no inscritos es realmente reducida (13) como consecuencia del creciente papel conferido por los Reglamentos a los Grupos.

De esta forma, y aún conviviendo con representantes independientes o agrupaciones de éstos, la característica predominante en la actualidad es la del Grupo como prolongación, como correa parlamentaria del partido político, sin que ello nos lleve, como veremos más adelante, a confundir Grupo y Partido.

Los Grupos en general, y los que se corresponden con Partidos también, se caracterizan (con una excepción, la del Mixto) por ser asociaciones políticas voluntarias; sus miembros deciden libremente constituirse como una organización para llevar a efecto los fines que el Reglamento determina. Sucede sin embargo que la libertad para su formación es un acto que se materializa formalmente en la Cámara, tras la elección, aunque el momento real sea anterior, en el acto formal y libre de ser incluidos sus miembros en las listas electorales del partido. Así pues el Grupo parlamentario partidista comienza desde el principio teniendo un elemento de diferenciación respecto de otros Grupos, el de la expresión de la voluntad política de constituirse como tal, que, sacada del propio Parlamento, se transfiere a la organización del partido y a los compromisos contraídos entre el candidato y la Organización, propietaria (políticamente) de la lista electoral y en consecuencia (como también veremos más adelante) de los sufragios obtenidos por el electorado, máxime si la lista es cerrada y bloqueada.

La misma correlación existente entre representante y partido hace que, junto con el procedimiento de elaboración de la lista electoral, estemos ante un Grupo parlamentario cuya característica más destacada es la homogeneidad frente al exterior, es de cir en el conjunto de sus actuaciones en la Cámara y frente a otros Grupos. Por ello si hay una característica destacable en

este tipo de Grupos es la disciplina de voto (14), que además de ser una consecuencia lógica en toda organización política homogénea se ve potenciada por mecanismos internos de funcionamiento para los que el Grupo en cuestión dispone de autonomía.

Junto a los caracteres señalados es preciso subrayar la constante de otro más que acompaña y diferencia al Grupo partidista de los otros: el de la línea programática. En efecto, este tipo de Grupos creados como proyección de un Partido en el Parlamento mantienen (salvo raras excepciones) a lo largo de la Legislatura una línea política y legislativa concorde con el programa electoral con el que concurrieron a las elecciones de forma que en conjunción con la disciplina de voto y la estrecha relación que mantiene con el Partido da lugar a un comportamiento parlamentario estable, alejándose de los grandes cambios de rumbo y manteniendo en consecuencia un permanente punto de contacto con sus bases, sean éstas militantes o electorales.

La referida estabilidad hace de los Grupos de partido una pieza clave para la marcha de los regímenes políticos por cauces previsibles a la par que se simplifica el trabajo parlamentario y se disminuyen los riesgos de enfrentamientos imprevisibles entre los órganos y las instituciones del Estado. Así pues, la democracia de partidos y el moderno derecho parlamentario se alinean en la tendencia expuesta por Mirkine-Guetzevich en 1931 (15), resultante a su vez de la corriente constitucional iniciada tras la Primera Postguerra: la racionalización del poder.

Nuestro moderno derecho parlamentario (que arranca en nuestra opinión de 1931) mantiene una posición intermedia entre las concepciones del Estado liberal y las de la democracia de partidos, en orden a regular dos canales de participación en la Cámara, el de los representantes como tales y el de éstos encuadrados en Grupos parlamentarios. Como consecuencia de esta filosofía, en ciertos procedimientos se permite al diputado tener su propia iniciativa si bien, para evitar la atomización se le exige

el aval de un cierto número de firmas o el de un Grupo parlamentario; sin embargo, ante otros supuestos los Reglamentos (y en especial los provisionales del Congreso y del Senado de 1977) reservan en exclusiva la capacidad de actuación a los Grupos, sin tener presente la existencia del diputado o el senador como representante-individuo, como sujeto por sí mismo de ciertos de rechos. Así sucede por ejemplo en el Reglamento Provisional del Congreso en lo regulado sobre participación de los diputados en la moción de censura, en el debate de la cuestión de confianza y en las sesiones de investidura, en las que todos los derechos co rresponden a los Grupos y ello a pesar de que en la iniciativa de la moción de censura se ha excluido a éstos para (formalmente al menos) ubicarla en los diputados sin consideración de su ads- cripción política (16).

De lo dicho hasta aquí se deduce que el Grupo parlamentario de partido además de ser la consecuencia lógica en una democracia de partidos, ofrece una mayor estabilidad política que otros Grupos, por su permanente disciplina de voto, por mantener una política programática (no personalista) cuyos parámetros princi- pales son previamente conocidos, y por ofrecer una función de in tegración social a través de la organización del partido en el tejido social. Así pues, en la democracia de partidos los Grupos parlamentarios se corresponden con ellos y las Asambleas devienen de hecho en asociaciones de Grupos parlamentarios (17), por lo que la Legislatura sería "la resultante de los caracteres de los diversos Grupos parlamentarios que existen en ese período y de las relaciones que se crean entre esos Grupos parlamentarios". Si esta reflexión se aproxima a la realidad -como creemos nosotros- el Grupo parlamentario de partido es la fórmula más armónica, más integradora y más estabilizadora de un Estado que se levante fundamentalmente sobre la existencia y operatividad de los partidos políticos.

Y esta es la filosofía que ha impregnado alguna parte de las re formas del Reglamento Provisional del Congreso modificando su

redacción primera. Aparte intereses coyunturales (de Gobierno o de Partido) la reforma introducida en el Artículo 20.1 del Reglamento Provisional del Congreso en marzo de 1979 tiene indirectamente una significación importante (que posteriormente ha sido corregida en el Reglamento definitivo): la de potenciar o atribuir en exclusiva a los partidos o coaliciones electorales la capacidad de formar Grupo; veamos este aspecto.

En su redacción originaria el Artículo 20.1 decía: "1. Los Grupos parlamentarios deberán constar, al menos, de quince Diputados. Sin embargo, podrán formar Grupos parlamentarios los Diputados miembros de aquellas formaciones políticas que hubieran concurrido como tales a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por 100 de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas". En efecto, aunque se priman a los partidos que no llegando a esa cifra hubieran conseguido el 20 por 100 de los escaños allí donde se hubieran presentado, el hecho a resaltar aquí es que se permite (porque no se impide) la formación de Grupos parlamentarios no partidistas. La redacción originaria es permisiva al respecto al decir sin más que "los Grupos parlamentarios deberán constar, al menos, de quince Diputados", es decir que el Reglamento dejaba la puerta abierta a que Grupos de diputados en número no inferior a quince pudieran constituirse en Grupo parlamentario.

Sin embargo, con la nueva redacción aprobada en marzo del 79 las perspectivas para este tipo de Grupos aparecen eliminadas, al menos en principio y si nos atenemos a aquello que el legislador dice; la nueva redacción dada al apartado primero del Artículo 20 señala: "1. Podrán constituirse en Grupos parlamentarios las formaciones políticas o coaliciones electorales que cuenten al menos con cinco Diputados". Así, entendemos que queda excluida la posibilidad de formación de Grupos por parte de Diputados al margen de los partidos pues sólo se reconoce este derecho a las "formaciones políticas o coaliciones electorales" es decir, a los partidos políticos o federaciones de éstos. De esta mane-

ra el Reglamento Provisional del Congreso entraba de lleno en la proyección parlamentaria de los partidos, asumiendo, en parte al menos, una de las consecuencias de la democracia partidaria, potenciando a los Grupos de tales formaciones y reduciendo considerablemente las posibilidades de Grupos no partidistas (18), que si bien serían la expresión de un derecho de los Diputados (19), también serían factores de potencial inestabilidad parlamentaria como partícipes de la alteración de equilibrios, de producirse su creación durante el transcurso de la Legislatura. La expresión más clara expresada entre nosotros, hasta ahora, sobre la correlación entre Grupo parlamentario y partido ha sido expresada por el profesor Esteban (20) al decir que "salvo el Grupo Mixto, hay y debe haber una identificación total entre Grupo parlamentario y partido".

B. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE SE CORRESPONDEN CON FEDERACIONES O COALICIONES ELECTORALES

Todas las características que pueden definir al Grupo parlamentario de un partido político son aplicables a los Grupos que se corresponden con Federaciones o Coaliciones electorales; todas excepto una, precisamente la que se refiere a la disciplina de voto.

La propia naturaleza de la federación o coalición electoral pone de manifiesto la presencia en la vida pública de una fórmula que no es la del Partido unitario, ni la de partidos enfrentados en la campaña electoral. La federación y/o la coalición supone la no integración de sus componentes en una nueva organización única y en consecuencia la coexistencia de criterios unificadores con otros rasgos diferenciales; estos últimos son precisamente los que pueden dar lugar en el seno del Grupo parlamentario a opiniones y votos diferentes por parte de las personas o los representantes de los entes federados.

Los Grupos parlamentarios con estas características se aproximan bastante a los de partido, fundamentalmente en la determinación de su voluntad política ante problemas no determinantes; sin embargo, ante problemas de importancia política, ante cuestiones en las que el Grupo no mantiene una opinión cohesionada o ante los llamados problemas de conciencia, el Grupo suele dar libertad de voto a sus componentes dándose en tal caso lugar a dos tipos de comportamiento: en primer lugar, al voto libre de todos y cada uno de sus miembros con lo que el comportamiento como Grupo desaparece; en segundo lugar, a la división del Grupo en dos o más conjuntos con lo que, de hecho y esporádicamente, estamos ante la presencia -a los solos efectos del voto y su explicación- de varios subgrupos. Este fenómeno que no se encuentra recogido en nuestro Reglamento Provisional no tendrá una existencia legal en la Cámara y sólo limitará dicha existencia al interior del Grupo, a su dinámica y funcionamiento interno, quedando ante la Cámara y su Reglamento como una autonomía que el propio Reglamento le confiere (21). En consecuencia y desde un punto de vista ajeno al Grupo su existencia es sólo en singular y como tal recibe el tratamiento reglamentario que le corresponde en lo referente a iniciativas, participación en las Comisiones, tiempo para las intervenciones y explicaciones de voto, etc. Si en su interior surgen y se consolidan subgrupos es un tema que no incumbe a la Cámara puesto que ésta no entra en problemas internos más que para salvaguardar derechos objetivos de los Diputados y siempre que éste los plantee como parte lesionada ante la Mesa.

Evidentemente la aparición de "tendencias" dentro del Grupo será más fácil allí donde la organización patrocinadora del mencionado Grupo es la suma, pero no la fusión, de otros preexistentes; en todo caso la materialización de estas tendencias en una organización determinada en el interior del Grupo parlamentario es un problema de sus estatutos, del reparto de puestos y funciones a sus órganos de dirección, de previsión de los supuestos que den lugar a opciones no disciplinadas por parte de

sus componentes o de sus fracciones internas, al reparto de su tiempo disponible llegado el caso (previa declaración del Grupo de libertad de voto), a la distribución turnante del derecho de presentación de iniciativas, etc.; y todo ello en virtud de la autonomía que el Reglamento concede a los Grupos parlamentarios para su funcionamiento interno y salvando dos aspectos: primero, que de cara a la Cámara son un sólo Grupo y como tal debe estar representado en los órganos que se forman proporcionalmente y, segundo, que por previsión del Reglamento el Grupo como una sola organización debe tener un portavoz y sus correspondientes sustitutos.

C. GRUPOS PARLAMENTARIOS FORMADOS EN LA CAMARA POR PARLAMENTARIOS Y/O FORMACIONES CON IDENTIDAD DE OBJETIVOS Y PROXIMIDAD IDEOLOGICA

Como decíamos al principio del tema, los Grupos parlamentarios correspondientes a los apartados A y B tienen su origen real fuera de la Cámara, en el mismo momento de alcanzar el partido el número de escaños suficientes, y en el momento de formarse la Coalición electoral. Es decir, la voluntad de formar Grupo -si se alcanzan los mínimos exigidos- es anterior a la realización misma de las elecciones.

El tipo de Grupos que se corresponden con el presente apartado tiene su origen dentro de la Cámara, tras las elecciones y al amparo, en su caso, del Reglamento de la misma.

El enunciado del apartado ofrece al menos dos tipos de posibles Grupos: el formado por la suma de parlamentarios no integrados en partidos o desgajados de ellos, y el formado por agrupaciones políticas que no tienen derecho a hacerlo por sí mismas por no reunir los requisitos o bien entre alguna de ellas y parlamentarios individuales.

En cualquier caso, y al margen de las posibles combinaciones a que esta fórmula puede dar lugar, lo cierto y lo característico de este tipo de Grupos es precisamente el formarse en el seno de la Cámara, el decidirse su constitución al amparo del Reglamento y el de formarse a los sólo efectos de disponer de los derechos de que sólo disponen los Grupos parlamentarios.

Estos Grupos se dan preferentemente en los parlamentos elegidos por un sistema mayoritario y uninominal por ser allí posible la elección de personalidades políticas individuales al margen de los partidos. En los sistemas proporcionales y más si éstos son de listas cerradas y bloqueadas, la fórmula que comentamos es verdaderamente difícil y los mismos Reglamentos -como hemos visto anteriormente- lo dificultan (22).

En nuestro Senado, elegido por un sistema mayoritario, es lógica la formación de Grupos que no se correspondan necesariamente con partidos o coaliciones electorales y así sucedió a raíz de las elecciones de 1977 por encontrarse presentes tanto Senadores electos e independientes como los de designación real. Desaparecidos estos últimos tras la aprobación de la Constitución quedan aún las condiciones para la existencia de Senadores no partidistas (aunque el sistema de partidos frene mucho la tendencia a su proliferación) así como de otros cuya filiación obedezca a criterios que aún conteniendo matices partidistas se vean cruzados por otros como el regional. El Senado será sin duda una Cámara en la que -por su propio carácter- los grupos no mantengan una correspondencia cercana a los del Congreso y en la que serán más factibles combinaciones dentro de la Cámara, tras las elecciones, y en el sentido del presente epígrafe.

Los Grupos parlamentarios formados en la Cámara, bien por parlamentarios o bien por éstos y formaciones que no reúnen las condiciones reglamentarias, concitan en sí mismos los problemas de homogeneidad, de estabilidad y de disciplina de voto que comentábamos respecto de los Grupos formados por Federaciones o Coa-

liciones electorales. Su dinámica y su funcionamiento interno quedan, como en todos los Grupos, a la determinación de su propio Estatuto. De cara a los otros Grupos y a la Cámara, se trata de una unidad operativa y funcional, aunque la misma realidad política-parlamentaria se ve forzada a no contar previamente con una posición política homogénea respecto de dichos Grupos ya que en las votaciones es natural que se produzca la dispersión, el voto personal o por tendencias y no el voto en bloque. Este comportamiento será variable en función del carácter del Grupo, de su ideologización, de la real proximidad o identidad política de sus integrantes, etc. No se comportará lo mismo un Grupo formado en torno a opciones muy próximas y con un claro objetivo político, que otro formado a los solos efectos de utilización de los canales y posibilidades reglamentarias.

D. EL GRUPO MIXTO

Hasta el presente hemos hablado de aquellos Grupos que se forman voluntariamente (desde un punto de vista formal al menos) y que, por tanto, tienen una de las características de las asociaciones privadas. Sin entrar por ahora en la determinación de la naturaleza jurídica de los Grupos (extremo que trataremos más adelante en este mismo capítulo), el Grupo Mixto es el único que no reviste ese carácter quedando por tanto en lugar muy alejado respecto de las otras y debiendo ser tratado desde una perspectiva diferente.

Como consecuencia de la organización del trabajo parlamentario en torno a estas unidades que son los Grupos, el parlamentario individual aunque mantiene algunas de sus prerrogativas, ha quedado desplazado en los Parlamentos modernos a un lugar secundario, reservándose en buena medida la expresión de la voluntad política a los Grupos; éstos se componen obviamente de diputados (o senadores) pero los individuos quedan englobados (excep-

to para las ocasiones de voto secreto por papeletas) dentro de sus Grupos.

Si en el resto de los Grupos, cualquiera que sea el sistema para su formación, el componente político es el principal elemento de identificación, no sucede lo mismo en el caso del Grupo Mixto; en éste el único elemento justificante de su existencia es una razón de funcionalidad, de operatividad y simplificación del trabajo parlamentario. Como señala G.U. Rescigno, el Grupo Mixto, en relación con los otros, es un "expediente técnico" adoptado como único medio de evitar los problemas que surgirían en una Cámara que organizada sobre la existencia de los Grupos permitiera en su seno un cierto número de miembros no inscritos (23).

Si el Grupo Mixto es analizado con los criterios del resto de los Grupos estamos de acuerdo con Torres del Moral en calificarlo como un "no grupo" dado su evidente carácter residual (24). En efecto, del Grupo Mixto no puede predicarse ninguno de los elementos definitorios del Grupo parlamentario como son: la voluntariedad, la correlación con un partido o con una coalición electoral, la disciplina (rígida o flexible) de voto, las condiciones para su existencia, ni las de disolución. Por contrapartida sólo puede coincidir con los demás Grupos en el hecho de que se encuentra representado proporcionalmente en los órganos que el Reglamento de la Cámara señala y que obviamente debe tener unos estatutos internos para un cierto funcionamiento armónico dada la previsible variedad de origen de sus miembros, su adscripción política fuera de la Cámara, etc.

No es una agrupación voluntaria porque -como ya hemos señalado- a él se va por una determinación reglamentaria. Ciertamente que da a sus posibles miembros -y antes de serlo- la posibilidad de integrarse en otro de los Grupos ya constituidos o en proceso de constitución (25), y aunque se prefiera "caer" en el Grupo Mixto antes que integrarse en otro, no deja de ser una adscrip-

ción obligatoria ya que el Reglamento Provisional (como el del Senado) no permite la existencia de parlamentarios no inscritos (26). Además, a él van a parar los Diputados (no los Senadores) que abandonan su Grupo durante el período de sesiones ya que no podrán integrarse en otro hasta el comienzo del siguiente período y siempre mediando la aceptación explícita del Grupo receptor (27).

La misma característica de grupo de aluvión, de mero expediente, hace impensable e impropio la existencia de disciplina; allí sí se mantiene en toda su amplitud la independencia de criterio y de voto de sus miembros cada uno de los cuales se representa a sí mismo. Puede darse la circunstancia (a la que la Cámara es ajena por completo) que dentro del Grupo Mixto se formen subgrupos, bien por llegar a tal acuerdo parte de sus miembros o bien por proceder una parte de ellos de un Grupo parlamentario que han abandonado. Este aspecto, dejado a la propia dinámica de los miembros -como asunto interno que no afecta a la Cámara- tendrá su repercusión en la ordenación y reparto de tiempos dentro del Grupo Mixto pero no pasa de ser un asunto interno.

Sí es una característica propia del Grupo Mixto, que no se da en los otros, las condiciones de su existencia y de forma particular su nacimiento y su permanencia aún sin miembros, aspectos ambos que veremos en el siguiente epígrafe.

3. PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA LA CONSTITUCION DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los puntos a desarrollar en el presente epígrafe se refieren a las condiciones reglamentarias exigidas para la constitución de un Grupo parlamentario, al momento determinado para su formación y reconocimiento legal, y a las causas que pueden dar lugar a su desaparición.

El derecho parlamentario comparado no ofrece en este punto ningún criterio predominante debiéndose concluir por tanto que cada país y cada Cámara ordena este aspecto en virtud de criterios más domésticos que doctrinales; su determinación pues estará en función de la propia tradición parlamentaria, de los criterios de representación de las minorías o incluso del papel que en cada caso se confiera a los Grupos.

Así, como se indica en el trabajo realizado a instancias de la Unión Interparlamentaria, el número mínimo de miembros exigido en cada país para poder formar Grupo es variable y oscila, por ejemplo, de uno en Holanda, a dos en Japón, a cinco en las Cámaras Bajas de Austria y Suiza, a siete en Irlanda y en Senegal, a diez en Costa del Marfil, a veinte en la República de Corea y en la Cámara de Diputados italiana, o a treinta en la Asamblea Nacional francesa (28).

Esta variedad de criterios no sólo se observa en el análisis de la casuística ofrecida por los Parlamentos sino que puede apreciarse -como en nuestro caso- dentro de una misma Cámara, en distintos períodos de tiempo, y ello sin más criterios objetivos que la conveniencia política. De ello se deduce que las razones de fondo para fijar las condiciones de constitución de los Grupos son estrictamente políticas y están en relación con las facilidades que las mayorías estén dispuestas a conceder a las minorías. El problema es importante pues si los Reglamentos reconocen en los Grupos a los principales -cuando no exclusivos- sujetos de la actividad parlamentaria (y muy especialmente la del control efectivo de la política del Gobierno) es razonable que los partidos y coaliciones electorales pretendan tener su propio Grupo para de esa forma incidir, en la proporción que sus fuerzas le otorgan, en el desarrollo de las funciones y competencias de la Cámara que deban canalizarse a través de Grupos parlamentarios.

A. EXIGENCIAS REGLAMENTARIAS PARA LA FORMACION DE GRUPO

a. La determinación del número mínimo de Diputados exigible para formar Grupo.

Colliard señala que la exigencia de un número mínimo de miembros es una condición innecesaria allí donde el porcentaje mínimo a superar en las elecciones para tener presencia parlamentaria dé lugar automáticamente a un número de escaños relativamente importante (29). Así sucede por ejemplo en la República Federal Alemana donde con el cinco por ciento exigido como mínimo para acceder al Parlamento da lugar a la obtención de veinticinco escaños; o en Suecia donde con el cuatro por ciento exigido se obtienen al menos quince escaños.

En España por las particularidades que ofrece el sistema electoral del Congreso y por las variaciones que introducen las circunscripciones electorales y los partidos de ámbito no estatal, se hace difícil la utilización de un sólo criterio, razón por la cual el Reglamento recogía en su redacción originaria dos posibilidades: la primera, la exigencia de un mínimo de quince diputados para poder formar Grupo; la segunda, dirigida especialmente a los partidos no estatales, por la que se podía formar Grupo habiendo obtenido al menos un veinte por ciento de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas.

Evidentemente este sistema ofrecía de hecho una prima importante para los partidos o coaliciones regionales, de importancia cuantitativamente pequeña en el ámbito del Estado en relación con aquellos otros que presentan candidaturas en todas las circunscripciones, aunque reconoce -por la razón del porcentaje exigido- el evidente peso específico de las formaciones regionales en su propio ámbito (30).

Estas condiciones se vieron simplificadas en el mismo Reglamento con la reforma introducida en marzo de 1979 (31) por la que se exigía "a las formaciones políticas o coaliciones electorales" un mínimo de cinco diputados para formar su propio Grupo parlamentario (32). Sin embargo, como ya hemos comentado, la literalidad de la expresión reglamentaria podría significar que sólo pueden formar Grupo los partidos y coaliciones ("formaciones políticas o coaliciones electorales"), restringiendo el derecho a constituirse como Grupo a la suma requerida anteriormente (quince diputados) entre aquellos que, no alcanzando la cifra por sí solos, se pudieran unir a tal fin. De ser ésta una interpretación mayoritaria se habría producido entre nosotros otra de las condiciones consideradas restrictivas por Colliard (33) como es la necesaria correspondencia entre Grupo parlamentario y partido político, situación que el mismo autor toma como regla general con excepciones y que nosotros, a pesar de su tendencia creciente, consideramos por el momento exagerada. Ciertamente nuestro Reglamento, en consonancia con el papel constitucional de los partidos y de acuerdo con el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, debe reconocer y primar a los Grupos de partidos, como en general así lo hace, pero ello no significa que se impida radicalmente la creación de Grupos parlamentarios, por ejemplo, al comienzo de una Sesión, entre ex miembros de otros Grupos que no desean permanecer en el Mixto.

En todo caso, esta última formulación ha sido corregida por el proyecto de Reglamento definitivo dando entrada de nuevo a la posible constitución de Grupos por quince Diputados (34), sin que sea reglamentariamente preceptivo su pertenencia a una formación política o electoral.

El carácter residual del Grupo Mixto, su consideración incluso como un no grupo le convierte en la excepción a las condiciones anteriores ya que este Grupo existe en forma potencial incluso sin miembros, es decir tiene existencia institucional

aunque no la tenga física. La posible inclusión automática en el de los diputados que abandonen su Grupo de origen durante un período de sesiones obliga a la ficción de su existencia desde el mismo momento de la constitución interina, aún sin miembros.

b. Determinación del momento para su formación.

La organización del trabajo parlamentario en Comisiones y la designación de sus miembros por los Grupos, en función de su importancia numérica, hace necesario que a la constitución definitiva de la Cámara los Grupos estén constituidos. Como consecuencia de esto, el Reglamento Provisional del Congreso señala en el Artículo 20.3 que "Los Grupos parlamentarios se constituirán antes de la elección de la Mesa definitiva ..."; por tanto el Reglamento no establece un momento concreto, ni tan siquiera unos días determinados como lo hace el del Senado (35), sino que deja para ello un lapso de tiempo que viene delimitado por la duración misma de la interinidad de la Mesa. Esta interpretación está avalada además por la misma explicación de motivos que precede a la Resolución de la Presidencia del Congreso sobre designación de la Comisión de Incompatibilidades, de 28 de marzo de 1979 (B.O.C. de 29 de marzo de 1979), en la que se dice que "... la constitución de los Grupos parlamentarios, con arreglo al Artículo 20.3, puede verse diferida hasta el momento de la elección de la Mesa definitiva ...".

Creemos pues que los Grupos tienen que haberse constituido en el momento en que la Cámara lo está definitivamente para que el número de éstos y su importancia numérica queden reflejados tanto en los órganos de dirección de la Cámara como en las Comisiones que deben formarse inmediatamente.

Este tema plantea un problema que el Reglamento no resuelve y sobre el que caben interpretaciones contrapuestas ¿hay más de una ocasión para la constitución de nuevos Grupos parlamentarios -

rios o sólo se permite su constitución al comienzo de la Legislatura?

A nuestro juicio el tema admite diversos análisis: 1) negativa a la formación de Grupos cuya/as formaciones políticas no se hayan presentado como tales -y en contraste con las demás fuerzas políticas- ante el electorado; 2) admisión de todos los Grupos formados al margen de su adscripción política en el momento de celebrarse las elecciones; 3) admisión de formación de Grupos sólo al comienzo de la Legislatura; 4) admisión de formación de Grupos al comienzo de cada sesión.

Sin ánimo de realizar todas las combinaciones posibles creemos que en estos cuatro casos quedan suficientemente recogidos los supuestos más relevantes.

1) La consecuencia más inmediata tras la definitiva asunción de una democracia de partidos podría ser la no admisión de Grupos que no se correspondieran con partidos políticos, con federaciones de éstos o con coaliciones electorales; de esta forma el Congreso estaría organizado políticamente por Grupos que han recibido explícitamente el mandato del electorado, aunque esta interpretación supone una notable restricción del carácter representativo de cada uno de los diputados al margen de la opción o lista por la que se hayan presentado. Vendría a ser un paso más en la implantación de un mandato ideológico en la línea defendida por el profesor Esteban en la serie de artículos citados en notas anteriores y que adquiere cierto peso con el Sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Esta interpretación llevaría implícita la limitación reglamentaria de que los Grupos sólo podrían constituirse al comienzo de cada Legislatura, de forma que la alteración, desintegración o ruptura de una formación política durante la Legislatura llevaría implícito su desaparición como Grupo o en todo caso su mantenimiento como tal por la fracción principal pero no la consti

tución de uno nuevo por los que se separen. Como ya hemos señalado anteriormente la reforma del Artículo 20.1 del Reglamento Provisional del Congreso, de marzo de 1979, supondría, en una interpretación literal del Artículo, que sólo pueden formar Grupo "las formaciones políticas o coaliciones electorales", quedando descartados, en consecuencia los posibles Grupos de parlamentarios.

2) Una segunda interpretación sería la que, apoyándose en el mandato representativo y en la ausencia de prohibición expresa del Reglamento, defiende la existencia de Grupos formados por parlamentarios, bien porque sus formaciones políticas no alcanzan los mínimos o bien por haber sido separados de ellas durante la Legislatura.

Este supuesto vendría avalado por la redacción primera del Reglamento Provisional que decía: "Los Grupos parlamentarios deberán constar, al menos, de quince Diputados". La aceptación de este principio supondría en consecuencia que la formación de Grupos es libre, sin más que el cumplimiento del requisito numérico exigido por el Reglamento. Así, tanto la suma de quince diputados individuales como la fracción de uno o varios Grupos (siempre que sumen el número de quince) podrán formar su propio Grupo. Obviamente este supuesto lleva consigo la aceptación de que el Grupo se forme en los momentos que el Reglamento permite, bien explícitamente o bien por analogía; nuestro Reglamento no recoge explícitamente el supuesto de creación de Grupos durante el transcurso de la Legislatura, pero de aceptarse la libre creación de Grupos sin más condición que la de reunirse a tal efecto quince diputados, creemos que por analogía con el segundo párrafo del apartado 6 del Artículo 20 podría aceptarse la creación Grupos al comienzo de los períodos de sesiones (36). En consecuencia, esta segunda interpretación estaría íntimamente ligada con la que hemos tipificado dentro del número 4) y por ello nos excusamos de redundar en el mismo sentido.

3) Esta tercera interpretación vendría avalada por dos hechos que nos parecen importantes; el primero de ellos resulta -como ya hemos apuntado en 1)- del establecimiento y de las consecuencias que se derivan de la democracia de partidos en la que nuestro Congreso se inserta plenamente; pero esta fundamentación podría verse además subrayada por la filosofía que el constituyente quiso dar a las relaciones entre Presidente de Gobierno y Congreso y el consiguiente diseño de mecanismos que garantizarán la estabilidad del Gobierno, y los Gobiernos de Legislatura. Desde este punto de vista podría darse -en conexión con 1)- una interpretación restrictiva o negativa para la creación de nuevos Grupos durante el transcurso de la Legislatura, al ser susceptible de alteración la composición política de la Cámara y, por tanto, de las fuerzas políticas que dieron origen al Gobierno con el aval de las elecciones. Esta interpretación negativa no supone automáticamente la imposibilidad de que el Gobierno pierda su mayoría; simplemente la dificulta, tiende a evitar las sorpresas y contribuye a garantizar la estabilidad de los partidos mediante la estabilización de los Grupos.

El segundo de los hechos a resaltar, y el que nos parece más concreto, es el que se desprende del apartado tercero del Artículo 20 que explícitamente dice: "Los Grupos parlamentarios se constituirán antes de la elección de la Mesa definitiva ..." y en consecuencia puede entenderse -y entendemos nosotros- que los Grupos no pueden ni deben constituirse en otro momento que al comienzo de la Legislatura. Discrepamos de la interpretación aportada por Torres del Moral cuando para justificar la posible creación de Grupos al comienzo de las sesiones (interpretación que hemos expuesto en 2)) argumenta el silencio reglamentario sobre este punto. Nosotros creemos que no hay tal silencio ya que el citado apartado tercero nos ofrece una regla general sin otra posible interpretación que la que ella misma señala: que los Grupos se constituyen al comienzo de la Legislatura (37).

c. Formalización de su existencia ante la Cámara.

Si como ya hemos visto la existencia de un Grupo tiene su primer acto en la voluntad de constituirse diferenciadamente por parte de un conjunto de parlamentarios afines (38), su existencia oficial sólo puede ser considerada cuando se cumple el precepto señalado por el apartado tercero del Artículo 20, es decir con la comunicación del Grupo, del nombre de su portavoz y los sustitutos, y de la relación nominal de sus miembros firmada por éstos.

Este acto da existencia oficial a los Grupos parlamentarios pero deberá existir algún tipo de publicidad, también oficial, por el que el conjunto de los miembros y Grupos que integran las Cámaras, así como el resto de los Poderes públicos y los ciudadanos (formalmente al menos), reciban la información de: la existencia de los distintos Grupos, de sus componentes y de su portavoz, por lo que, como señala el Reglamento del Senado en su Artículo 15.3, todos estos pormenores serán publicados en el Boletín Oficial de las Cortes; el Reglamento del Congreso no menciona la publicación pero, como señala Torres del Moral (39): "es impensable que los Grupos del Congreso puedan actuar como tales de incógnito".

La recepción por la Mesa interina de tal información así como su publicación en el órgano oficial del Parlamento da existencia formal de los Grupos ante la Cámara y ante el conjunto de los órganos del Estado.

B. CAUSAS DE DESAPARICION DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Un Grupo parlamentario tiene existencia legal en tanto que no se produzcan algunos de los siguientes supuestos: a) fin de la Legislatura; b) desaparición de las condiciones reglamentarias

para existir; c) autodisolución voluntaria; además de estos tres supuestos existiría un cuarto, muy discutido por la doctrina, que provisionalmente clasificaremos como d) ilegalización por sentencia firme; con fundamento en la República Federal Alemana y que contrastaremos con nuestro caso.

a) La existencia de los Grupos parlamentarios queda circunscrita, desde el punto de vista del Derecho Constitucional y parlamentario, al período del mandato, es decir al período para el que se elige la Cámara que viene definido en los textos constitucionales y eventualmente acortados por las disoluciones adelantadas.

En consecuencia, los Grupos pueden existir en tanto que existe la Cámara. Sin embargo, en consonancia con la afirmación anterior de que esto es así desde el derecho parlamentario, cabe subrayar que desde la práctica política y desde las relaciones del derecho privado, el Grupo mantiene su existencia, aunque esta afirmación necesite ser matizada.

Es práctica habitual en los regímenes políticos con una existencia estable, tanto por la periodicidad de sus elecciones como por los partidos que a ellas se presentan, que una vez terminado el mandato, si bien los Grupos dejan de existir para el Derecho público, mantienen una cierta existencia política en relación con los partidos y coaliciones electorales en que se incardinan, e incluso en la utilización de los locales que se les adjudicaron en las anteriores elecciones. Tal situación viene a ser una "prorrogatio" funcional -que nada tiene que ver con el mandato- y que finaliza el mismo día de las nuevas elecciones.

Desde las relaciones de Derecho privado el Grupo mantiene su existencia al mantenerse sus contratos y transacciones con sus abastecedores así como sus empleados; desde estas relaciones el Grupo -ya inexistente para la Cámara- mantiene una existencia propia de las asociaciones privadas que se prolonga más allá de su existencia en el ámbito del Derecho público.

Sin embargo, esta doble existencia -política y privada- no es en sí la de un conjunto de ciudadanos cuya característica fundamental es la haber formado durante un cierto período de tiempo una agrupación política en el seno de la Cámara para la que fueron elegidos. Por ello, el Grupo parlamentario deja de existir en el mismo momento en que la Cámara finaliza el período para el cual fue elegida, o es disuelta.

b) Si la anterior era causa de desaparición natural, ajena a los propios Grupos, este segundo tipo se produce dentro del Grupo y antes de que finalice el mandato de sus miembros.

Los Reglamentos señalan las condiciones para formar Grupo parlamentario y así mismo las que lo son para dejar de tener tal derecho. La misma tendencia comentada anteriormente de procurar estabilidad parlamentaria hace que las condiciones de desaparición de un Grupo se dificulten por el procedimiento de permitir su existencia aún con un número bajo de miembros. La defección de miembros sólo comienza a ser peligrosa para la subsistencia del Grupo a partir de un cierto número. Nuestros Reglamentos Provisionales han abordado este punto en forma muy desigual, llegando el del Congreso a una fórmula realmente infortunada por la potencial situación de desigualdad a que hubiera dado lugar de producirse la situación que se describe.

El Reglamento del Senado ofrece a nuestro juicio una solución correcta al problema al determinar la disolución de un Grupo cuando en el transcurso de la Legislatura quede reducido a una cifra inferior a seis. Se trata pues de una cifra igual para cualquier Grupo, y sobre la base de que para poder constituirse como tal es preciso reunir al menos diez senadores (40).

El Reglamento del Congreso, como ya hemos visto en su lugar, ha tenido dos redacciones en lo tocante al mínimo exigido para poder formar Grupo: la primera, de 1977 hasta marzo del 79; la segunda desde esta fecha hasta la entrada en vigor del Reglamento definitivo. La determinación del mínimo exigido para poder con-

tinuar como Grupo por debajo del mínimo requerido para su constitución ha quedado redactado de forma que -a diferencia del Senado- introduce un criterio de desigualdad entre unos Grupos y otros, en detrimento precisamente de los más numerosos.

El Apartado Sexto del Artículo dice: "Si, como consecuencia de la separación de alguno o algunos de sus componentes, un Grupo, distinto del Mixto, dejare de reunir los requisitos previstos en el número 1 de este artículo, continuará actuando como tal Grupo parlamentario durante toda la Legislatura, siempre que conserve la mitad más uno de sus componentes originarios". Así dicho, esta curiosa redacción daría lugar a las siguientes situaciones: que un Grupo formado por quince diputados (en la primer redacción del apartado 1) podrá seguir siendolo en tanto que mantenga en su seno a ocho de sus miembros (41); por lo mismo, según la redacción dada al mismo apartado en 1979, un Grupo formado por cinco miembros podría mantenerse siempre que conserve a tres de sus miembros. Sin embargo, y aquí radica lo paradójico del texto reglamentario, para unos Grupos como el de U.C.D. o el Socialista, en caso de quedarse con catorce diputados (en la primera redacción) o con cuatro (en la segunda) no tendrían derecho a mantenerse como Grupo al no cumplir el requisito de "siempre que conserve la mitad más uno de sus componentes originarios". Estos dos Grupos podían funcionar hasta con quince miembros, pero para poder seguir funcionando como tal Grupo, al amparo del apartado sexto, con catorce miembros ¡se les pide la presencia en sus filas de la mitad más uno de sus componentes iniciales!; resulta incomprensible como tamaña incongruencia pudo pasar por los diversos trámites sin una voz en contra. Así, y en virtud del requisito de la mitad más uno, la Cámara mantendría funcionando Grupos de ocho o tres diputados y estas dos formaciones no podrían hacerlo, habrían desaparecido, con un número mayor.

Para concluir, y al margen de estos criterios anecdóticos -o episódicos, según se mire- el hecho está en que los Grupos existen aún por debajo de la cifra requerida para su constitución,

como fórmula de contribución a la permanencia de los grupos políticos que salieron de las elecciones.

c) La desaparición por autodisolución voluntaria es la consecuencia lógica -aunque no por ello frecuente- de la voluntariedad de sus miembros (al menos formalmente) en la constitución del Grupo. Si el Grupo se constituye, en principio, como una asociación privada de carácter político, su característica principal es la voluntariedad de sus miembros para crearlo y para en lo sucesivo adherirse o separarse de él. En consecuencia la autodisolución es una causa del principio por el que se funda: el de la libre asociación.

Resulta infrecuente asistir a la desaparición de un Grupo parlamentario por autodisolución sin más, y ello porque el objetivo de toda formación política, como de todo diputado, es el de mantener una presencia activa en la Cámara, activa y diferenciada, para de acuerdo con sus objetivos llevar la función parlamentaria lo más cerca posible de sus fines políticos. Siendo también poco frecuente, es más explicable la autodisolución para una posterior integración en otro Grupo o para la fusión de otros preexistentes en uno nuevo, ello si el Reglamento lo permite.

En la corta práctica de nuestro Congreso ha tenido lugar la autodisolución no de un Grupo, que no existía como tal, sino la de un Partido, el Socialista Popular que al integrarse buena parte de él en el P.S.O.E. produjo la desaparición de sus parlamentarios del Grupo Mixto, para integrarse, con alguna excepción, en el Grupo Socialista; así, la presencia de los diputados del P.S.P. que funcionaban en el Mixto como un subgrupo, se deshizo para subsumirse en la nueva organización.

d) Desaparición de un Grupo parlamentario como consecuencia de sentencia firme. Ya hemos señalado antes, al inscribir esta cuarta forma de extinción de los Grupos parlamentarios que se trata de un tema muy discutido por la doctrina y señalemos de

antemano que puede considerarse prácticamente unánime la crítica a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán por la que se llega a esta cuarta formulación.

El planteamiento del problema -en el que por ahora no entraremos- radica en si la declaración de inconstitucionalidad de un partido afecta a sus parlamentarios, y por consiguiente al mandato de que éstos están investidos. Obviamente la pérdida del mandato por la ilegalización del partido en el que se presentaron a las elecciones supone el reconocimiento pleno del mandato imperativo a que están sometidos los representantes no independientes y en consecuencia también confirma la tesis del profesor Esteban de que los textos constitucionales de la democracia transformada, la democracia de partidos, que incluyen y subrayan el mandato representativo lo que hacen en realidad es una concesión a la retórica o, cuando menos, introducen factores en contradicción con el rol que por otra parte se confiere a partidos y Grupos parlamentarios en la propia Constitución y en los Reglamentos.

El caso planteado por las sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 2 de octubre de 1952, por el que se declara inconstitucional (e ilegal por tanto) al Partido Nacional-Socialista (nazi); y de 17 de agosto de 1956, por el que se hace lo mismo con el Partido Comunista, lleva a la pérdida del escaño a los parlamentarios de dichos partidos y a la desaparición del Grupo en su caso.

Sin entrar en consideraciones sobre las causas de las sentencias, sobre la repercusión de las mismas en la tipificación del mandato (42) parlamentario, o en las suavizaciones posteriores a que ha querido llegarse en la Legislación (43), el hecho es que, respecto del Grupo parlamentario, esta infrecuente práctica es, aunque indirectamente, una causa de disolución, de extinción, para los Grupos afectados.

Para terminar, y vistas las cuatro causas que pueden dar lugar a la extinción de los Grupos parlamentarios, sólo queda decir que al igual que aún sin miembros el Grupo Mixto tiene una existencia permanente, durante toda la Legislatura, ante la eventualidad de recibir miembros en cualquier momento, no existen mínimos en su caso como señala el Reglamento Provisional del Congreso en el apartado 6 del Artículo 20.

4. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

A. ORGANIZACION: EL PRESIDENTE, LA ASAMBLEA GENERAL Y LOS SERVICIOS TECNICOS

Desde una perspectiva estrictamente reglamentaria destacan en este punto dos notas sobresalientes y en íntima relación: la notable autonomía conferida a los Grupos en lo tocante a su organización interna y consiguientemente la escasa penetración del Reglamento a la hora de señalar órganos del Grupo.

Sin embargo es preciso abundar en el tema, a pesar de las dificultades que ofrece por el hermetismo de los Grupos a revelar su organización y funcionamiento interno (44), situación ésta que contrasta, como veremos, con la transparencia dimanante de lo predicado por el Artículo 6 de la Constitución para los Partidos Políticos.

La autonomía de los Grupos para su organización y funcionamiento interna queda señalada expresamente en el Artículo 12.3 del Reglamento Provisional del Senado (45); en el Congreso aún sin esta expresa declaración la autonomía es idéntica ante la ausencia de regulación al respecto salvo lo ya indicado en el Artículo 20.3 (13 en el del Senado) que reclama para la Mesa interina

C465

la relación nominal firmada de sus componentes, el nombre del Grupo y el portavoz y sus eventuales sustitutos.

A través de este cauce el Reglamento sólo impone a los Grupos la elección de un portavoz, también llamado Presidente y la de sus sustitutos. El resto de la organización, si es que existe, es opcional y queda a la libre determinación de cada uno de los Grupos.

En orden a la regulación de su existencia el Reglamento del Congreso señala (y no así el del Senado) que con cargo a su Presupuesto los Grupos recibirán una subvención proporcional a su importancia numérica (46), y ambos reglamentos, aunque en forma más detallada el del Congreso, indican que cada Cámara facilitará a los Grupos, locales y medios materiales suficientes.

Resulta obvio decir que en orden a su estructura interna y a su funcionamiento los Grupos deben atenerse por analogía a lo dispuesto en el Artículo 6 de la Constitución para los Partidos Políticos, es decir que tanto "su creación como el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley" y que "su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos". Esta declaración de principios deberá compatibilizarse con la necesaria creación de homogeneidad política dentro del Grupo en orden al logro de la disciplina de voto, de asistencia de los diputados (y senadores) a sus deberes en los distintos órganos de la Cámara, etc.

Desde un punto de vista general puede decirse que los Grupos disponen de un Presidente o portavoz (47), que puede quedar enmarcado en un órgano de dirección colegiado como una Mesa, a la que Maisl califica de órgano de animación, control y coordinación y que naturalmente se hace más necesaria cuanto mayor sea el Grupo (48).

0466

Al tiempo que sus órganos de dirección y coordinación el Grupo dispone, como la propia Cámara, del máximo órgano de expresión de su voluntad que es su Asamblea Plenaria y que deberá reunirse -en función de los Estatutos- periódicamente en sesiones ordinarias, o ante determinados acontecimientos (internos o externos) en sesión extraordinaria.

Esta organización interna queda asistida por la Secretaría y por los grupos de trabajo. La primera engloba al personal contratado, administrativo principalmente, reclutado y retribuido por el propio Grupo y cuyo estatuto está fijado en algunos Par-lamentos por la Mesa de la Cámara. Los grupos de trabajo, forma-dos generalmente por técnicos y profesionales provienen en la mayoría de los casos de lo que podríamos llamar servicios legis-lativos de los partidos políticos, comisiones de asesoramientos de los órganos ejecutivos que acaban prestando también sus ser-vicios, informes técnicos, anteproyectos, documentación, etc., al Grupo parlamentario.

Menos frecuente pero importante para los Grupos numerosos en los que las relaciones personales de los "whips" son menos in-tensas respecto de los diputados-base es la existencia de sus propias publicaciones a través de las cuales se mantiene la co-hesión del Grupo en orden similar a lo que sucede con la prensa de partido. Junto con las publicaciones que informan sobre la línea política del Grupo otras documentaciones informan a los miembros sobre pormenores de índole legislativa.

En los Grupos numerosos que son a su vez el resultado de pactos electorales o creados bajo la fórmula federativa puede surgir la tentación -o la solución según se mire- de la creación de subgrupos en línea con el reconocimiento de las llamadas "co-rrientes" dentro de los partidos. Al igual que éstos, aquellos no son vistos con buenos ojos por ser el primer paso ante posi-bles fugas, indisciplina organizada y la consiguiente pérdida de control por los "whips". En todo, caso de existir, y salvo prohibición expresa del Reglamento, es un problema interno del Grupo parlamentario en uso de la autonomía que le ha sido con-cedida.

B. FUNCIONAMIENTO INTERNO: DETERMINACION DE LA VOLUNTAD POLITICA DEL GRUPO Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS

La actividad interna de los Grupos se desenvuelve mediante la fijación de normas destinadas a integrar y desarrollar aquellas otras resultantes del ordenamiento jurídico general y del Reglamento parlamentario, y tendentes a disciplinar su propia estructura subjetiva y su actividad externa (49); para ello los Grupos disponen de la misma autonomía que hemos visto en cuanto a su organización.

La autonomía de los Grupos desde la perspectiva del ordenamiento estatal es la reconocida a todos los sujetos de estructura colegiada, sean asociaciones de personas físicas u órganos de entes públicos o privados, con la particularidad de que los Grupos reciben su autonomía organizativa interna por el Reglamento de la Cámara, expresión singular de la autonomía interna que dicho órgano estatal recibe a su vez de la Constitución. El Grupo parlamentario tiene entonces los límites de su autonomía en la de la Cámara y más concretamente en el Reglamento de ésta (50); pero esta autonomía reconocida a los Grupos por el ordenamiento estatal no determina por sí misma los límites de la libertad de los Grupos en cuanto a su funcionamiento interno; al contrario, entra en relación (y no siempre armónica) con las normas estatutarias del partido que llevó al Grupo a la Cámara; esta relación estrecha (de mutua subordinación real aunque con independencia formal) puede llegar al caso de que someta a la aprobación del partido los estatutos del Grupo, creando así una doble autonomía de éste respecto de dos instituciones de naturaleza distinta: el Parlamento y el Partido político.

Así pues el Grupo parlamentario dispone, reglamentariamente al menos, de autonomía para organizar su funcionamiento interno; éste funcionamiento se proyecta en torno a dos objetivos: uno circunscrito al Grupo mismo, a su interior, y otro al exterior, a la Cámara y de forma indirecta también a la sociedad.

El primero, el interno, tiende prioritariamente a construirse una voluntad política propia, y además unitaria de cara a los otros Grupos y a la Cámara como Institución del Estado; para ello, es objetivo del Grupo en este orden cohesionar a sus miembros sirviéndose de los medios que luego veremos. Esta labor de cohesión sólo puede realizarla el Grupo mediante la coordinación de las actividades de sus miembros, realizando la función asistencial a través de la ayuda material a los parlamentarios, de forma que en realidad el Grupo se convierte -como colectivo y como institución dotada de órganos y jerarquía- en el filtro por el que pasan -y donde se aprueban o rechazan- todas las propuestas individuales de sus miembros. Este proceso unificador es indispensable tanto para el mantenimiento de la Mayoría como de la Oposición; el Grupo (o los Grupos) proporcionan cohesión y unidad a la relación Gobierno-Mayoría, de forma mucho más palpable si ésta es de un sólo partido que si es una coalición; por su parte la fuerza o fuerzas de la Oposición ven unificar sus criterios dentro del Grupo (o Grupos) frente al Gobierno, ofreciendo así el contraste de los programas o las ofertas frente a la Opinión Pública, receptora en última instancia de las distintas opciones personificadas en los Grupos y no en los parlamentarios.

Los Grupos aparecen consiguientemente como cuerpos con voluntad política y diferenciada, estando entonces en situación de actuar como unidades organizativas (de la Cámara) en pro de sus objetivos externos, siendo éste el segundo de los objetivos enunciados al principio.

La actividad externa de los Grupos tiende, por una parte, a desarrollar las funciones que el Reglamento, e indirectamente la Constitución, les confieren; y por otra, proyectar esta actuación en el tejido social produciendo así, junto a los partidos, la función de integración política que el sistema les confía. Esta actividad externa puede distinguirse en tres tipos, proyectándose cada una en un ámbito de actuación distinto: actividad política, actividad jurídica de derecho público y actividad jurídica de derecho privado, aunque las dos primeras se confundan

frecuentemente por realizarse en un mismo acto.

Los medios con que cuenta el Grupo parlamentario para llevar a término sus objetivos (internos y externos) constituyen uno de los aspectos más debatidos en el derecho parlamentario por ser precisamente el centro donde más se cuestiona la concepción clásica liberal del mandato representativo; en este punto entran en inevitable colisión la vieja idea del representante con la operatividad real que se ha concedido a los Grupos.

El Grupo se dota, para su funcionamiento interno, de órganos y de dirigentes, de jerarquías. El carácter electivo de éstas -según reglas de sus propios Estatutos-, los períodos para los que son nombrados, y la autoridad que se les confiere, estarán en razón directa al grado de democraticidad del Grupo, y fuertemente influenciadas por la presencia (fuera de la Cámara) de según qué tipo de Partido político.

El tema de la disciplina recibe influencias -como vemos- no sólo de la propia estructura del Grupo sino también del exterior, de los partidos. Esta influencia exterior se ve enormemente potenciada si los partidos son los dueños de las listas electorales, pues entonces, como dice el profesor Ramírez, la disciplina del voto no sólo procede del propio Grupo sino que también es una disciplina ajena al Grupo, proviene del Partido (51), convirtiéndose, en expresión de Sartori, en una heterodisciplina.

La actual organización del trabajo parlamentario sume al representante en un complejo entramado de procedimientos legislativos, de control y de actividad política que le obliga, aún en sistemas que no sean de listas cerradas y bloqueadas, a trabajar colegiadamente con la consiguiente pérdida de su propia y personal autonomía.

La disciplina, pues, tiene una dosis importante de autodisciplina, de autorestricción de su propia libertad en beneficio del buen funcionamiento del colectivo en que se integra. Sin embargo,

ante temas considerados clave el Grupo no puede confiar en la autodisciplina de sus miembros y por tanto activará los mecanismos de cohesión de sus miembros, tanto en sentido positivo (informes, explicaciones, documentos, etc.), como en sentido negativo, es decir bajo la amenaza siempre presente de sanciones.

Ciertamente en los sistemas de partidos en los que la Cámara se elige mediante listas cerradas y bloqueadas la disciplina suele ser elevada y además se da lógicamente un alto grado de autodisciplina. Ello es natural en primer lugar porque los candidatos escogidos por los partidos tendrán, salvo excepciones, un currículum que les acredita como leales al programa, y en segundo lugar, porque la defección parlamentaria significará la no inclusión en las listas del partido en las siguientes elecciones (52).

Pero, sin necesidad de llegar a estos extremos, en condiciones normales, la disciplina se mantiene por medio de lo que hemos llamado sentido positivo y por la estrecha vigilancia de los "whips", así como por sanciones primordialmente económicas. La existencia del "whip" ha sido, tanto en la tradición británica como en la Europa continental, el principal factor de integración de los miembros del Grupo; como señala Leibholz, "desde el punto de vista del partido y de la fracción política, el interés de evitar -sobre todo en cuestiones de gran importancia política- que el diputado pueda tomar decisiones por sí mismo con toda libertad, las cuales se aparten de la línea del partido, es un interés muy legítimo. (...). Pero para conseguir esto es necesario que el Partido se encuentre unido; hay que asegurar, pues, la homogeneidad dentro del mismo. Con la ayuda de los "party-whips", y de la disciplina dentro de la fracción, se intenta suprimir las diferencias existentes, buscando un denominador común" (53). Los Grupos parlamentarios, como los partidos modernos han adoptado, bajo una u otra denominación, la práctica del centralismo democrático en la que, por una experiencia bien contrastada, acaba teniendo prioridad orgánica la corriente y la decisión adoptada por la cúpula.

0471

La organización de los Grupos, en la medida en que éstos son numerosos, lleva a la adopción del principio de división del trabajo que se materializa en la especialización de los diputados en uno o dos temas (54) o a lo más en un área de la Administración Pública. Ello obliga a la existencia de directores de áreas o portavoces que desde una visión más general de la táctica y la estrategia del Grupo les convierte en un reducido núcleo actuante a su vez bajo la dirección del Presidente, Secretario General o Portavoz general del Grupo parlamentario. Esta especialización progresiva -contribución inevitable a un estrecho seguimiento por Ministerios- y la conciencia general de disciplina asumida por los diputados que no tienen por qué saber en cada momento cuál debe ser el sentido de su voto ante ciertas cuestiones, ha hecho cierto el comentario (entre real y jocoso) de Emyrs Hughes, back-bencher en los Comunes, al relatar el parecido entre el perro de Pavlov y el parlamentario-base, en el sentido de que tanto uno como otro desarrollan sus reflejos condicionados y reaccionan u obedecen ante algunas indicaciones simples (55).

La disciplina parlamentaria ofrece dos grandes ventajas: la primera, introduce un alto grado de estabilidad y de previsión a la política gubernamental y parlamentaria, evitando operaciones de sorpresa provocadas por francotiradores (que en todo caso siempre existen aunque en número muy reducido), y en segundo lugar ofrece la garantía al electorado de que su voto va a ser respetado, y que el Parlamento actúa mediante las opciones políticas que la Opinión Pública ha elegido y en la proporción que salió de las urnas.

Como excepción al voto disciplinado, que es la norma, pueden señalarse aquellas ocasiones en que el Grupo permite a sus miembros el voto libre, el voto en función de sus propios criterios personales. Son tres, principalmente, las causas que pueden provocar esta decisión del Grupo, y más en concreto de sus Organos rectores. El voto libre ante cuestiones de importancia menor, que no afectan ni a la estabilidad ni al prestigio del Gobierno (por parte de la Mayoría) ni en las que la Oposición pone en

C472

juego su imagen; los Grupos no adoptan una posición cerrada como tales y dejan a sus miembros plena libertad de voto. El voto libre ante cuestiones de conciencia, en las que los Grupos, bien por temer deserciones o bien por respetar un ámbito privado a sus miembros, no determinan el sentido del voto; esta decisión puede ser también interpretada como una operación política mediante la cual el Grupo evita tomar una posición pública que de hacerse en un cierto sentido podría contrariar a su electorado o a grupos de interés o de presión; el voto en conciencia queda circunscrito a temas en que la política y la moral personal son tangenciales, tales como la pena de muerte, el aborto, la censura o la investigación respecto de personas, etc. Finalmente puede decidirse la libertad de voto como una operación táctica, bien para cohesionar al propio Grupo, o bien para obligar a los otros a adoptar la misma medida (por problemas de imagen) y poner de relieve su debilidad.

Para terminar este punto es preciso señalar que la utilización de la indisciplina (controlada por la dirección del Grupo) frente al Partido con el cual se corresponde, hoy en día no es un problema por el hecho generalizado de corresponder ambas direcciones (la del Grupo y la del Partido) a las mismas personas; resulta pues hoy fútil el viejo problema de localizar el centro de la toma de decisiones y por ello no es frecuente asistir a enfrentamientos entre Grupo y Partido (56).

¿Cuál es el estatuto de los parlamentarios dentro del Grupo?
¿Cómo queda su Estatuto de parlamentarios en relación con la categoría de miembros de un Grupo?

Someterse a la disciplina del Grupo como condición indispensable para el logro de la cohesión necesaria, y todo ello además bajo la expectativa de sanciones dentro del Grupo, repercute inevitablemente sobre otro principio general del parlamentarismo clásico, el del Estatuto de los parlamentarios.

El diputado se encuentra, pues, con una situación que le ampara como miembro de la Cámara, en virtud del mandato que le ha sido

conferido y con el único fin del desempeño de sus funciones. La inmunidad y sobre todo la inviolabilidad (a los efectos del tema que tratamos) le dejan a salvo de posibles interferencias exteriores que pudieran limitar, coartar o impedir el libre ejercicio del cargo, y le ampara además (al contrario que la inmunidad) una vez que ha finalizado su mandato. En virtud de este privilegio el diputado no podrá ser perseguido ni sancionado por lo que diga o vote en el ejercicio de su función, salvo, de acuerdo con las normas de corrección parlamentaria, por el Presidente de la Cámara y de acuerdo con el Reglamento. Sin embargo, esa libertad de palabra, de opinión y de voto que le ampara frente a los otros poderes y frente a terceros, no le ampara frente a su propio Grupo en el caso de que se expresara o votara en contra de la decisión oficial adoptada por éste.

Ciertamente esta es la situación real de la supuesta inviolabilidad dentro del Grupo, no existe como tal, ya que el Grupo como organización colegiada debe prescindir de las opiniones personales de cada uno de sus miembros una vez que se ha adoptado una decisión mayoritaria. En este sentido el miembro de un Grupo parlamentario acepta -y este es el aspecto clave para la resolución del problema- el funcionamiento del mismo de acuerdo con las reglas de toda asociación, es decir la libre expresión de las opiniones hasta que por mayoría se decide cuál es la del Colectivo; a partir de ese momento no cabe la discrepancia, no cabe -formalmente al menos- el voto particular, adquiriendo entonces la disciplina toda su dimensión. Desde este punto de vista -y no hay otro más razonable- se trata prioritariamente de la autodisciplina del representante parlamentario en beneficio del Colectivo en que decide integrarse (incluso antes de las elecciones, al aceptar formar parte de una lista de partido).

Existen por otra parte, junto a esta autodisciplina, una serie de medidas que los estatutos del Grupo pormenorizan con el fin, más disuasorio que sancionador, de mantener al colectivo api-

ñado. Se trata de sanciones de tipo económico, que suelen ser las menos efectivas, o de tipo político, que por afectar a la posición del representante dentro del Grupo o del Partido tienen mayor efectividad. El apartamiento de cargos de responsabilidad, la amenaza de no inclusión en próximas listas electorales, o la adopción de medidas por el Partido tendentes a cortocircuitar la relación del parlamentario con su distrito suelen tener mayor repercusión que las meramente económicas (57).

Como miembros de un Grupo los parlamentarios son sujetos que tienen individualmente derechos y obligaciones. Pero el propio fin que persigue un colectivo de esta naturaleza hace que, por una parte, los derechos se centren fundamentalmente en los siguientes aspectos: derecho de participación en la determinación de la voluntad política del Grupo; derecho de elegir y ser elegido para los cargos que determinen las necesidades del Grupo, en el interior y en el exterior; derecho de disentir con el parecer de la mayoría, pero siempre dentro del Grupo; derecho a informar y a estar informado; derecho a recibir asistencia técnica y material del Grupo, y obviamente derecho a que todos estos derechos estén debidamente garantizados y tutelados por un órgano específico dentro del Grupo.

Junto a la anterior relación, que no pretende ser exhaustiva, las obligaciones o deberes del miembro de un Grupo pueden sintetizarse en la siguiente relación: asistir a las reuniones y órganos que Grupo, por medio de sus órganos rectores, le encomiende; respetar las decisiones que el Grupo adopte y defenderlas en los distintos órganos de la Cámara; asistir a los órganos de la Cámara en que represente los intereses y posiciones de su Grupo (Órganos directores o Comisiones); votar de acuerdo con las directrices adoptadas por el Grupo, etc.

De todo lo dicho se desprende que el parlamentario es sujeto individual de derechos y obligaciones dentro de su Grupo, pero en la Cámara el verdadero sujeto es el Grupo dentro del cual se in-

tegra el diputado. Evidentemente el Reglamento reserva al diputado sus derechos y deberes individuales pero en la práctica resulta claro que el Grupo es el principal agente y por ello los tiempos para las intervenciones, sobre todo en los Plenos, se reservan a los Grupos y no se conceden a los miembros individuales. El Grupo repartirá su tiempo como mejor proceda en la defensa de sus posiciones, bien dejándolo por entero a disposición de su portavoz o asignando a diferentes miembros para sucesivas defensas. Este es un problema interno en el que el Presidente de la Cámara no suele intervenir y lo deja a la resolución del propio Grupo. En las sesiones de Comisión, por la misma dimensión del órgano y por el carácter menos formal de sus debates suelen intervenir más espontáneamente los diputados pero el Presidente de la misma puede establecer en ciertos momentos un reparto del tiempo adjudicándolo -como en el Pleno- a los Grupos. No es preciso señalar que las enmiendas de los diputados, presentadas individualmente (con la firma del Portavoz o su sustituto "a los solos efectos de conocimiento" (Artículo 94.1 del Reglamento Provisional del Congreso) podrán ser defendidas por sus autores, en el tiempo que se les asigne. Gerhard Leibholz señala respecto del uso de la palabra en el Bundestag que la Cámara está facultada para limitar el tiempo en que un tema debe ser debatido y en consecuencia repartirlo entre los Grupos en proporción a su importancia numérica, "el Presidente ha de tomar en cuenta las propuestas de dichas fracciones (Grupos parlamentarios) en el momento de conceder la palabra a los diputados. Bajo estas condiciones es casi imposible que un diputado pueda hacer valer frente a las fracciones su derecho, que la Constitución le otorga, a tomar la palabra en el Parlamento" (58).

Ya hemos señalado anteriormente que en nuestro Congreso de los Diputados el abandono o la expulsión del Partido no supone la pérdida del escaño, y ello en virtud del principio representativo sancionado por el Artículo 67.2 de la Constitución. Aquí radica, a nuestro juicio, la principal defensa del diputado frente al Grupo, pero también la principal válvula de amparo de lo que se ha dado en llamar el transfuguismo político y ello no es, preci-

samente, causa de estabilidad parlamentaria.

A la vista de los objetivos de los Grupos parlamentarios, de los medios con que estatutariamente cuentan (y los que ponen en práctica en forma no totalmente explícitada), y del papel y situación de sus miembros, cabe preguntarse ¿en qué situación real se encuentra el mandato parlamentario en una democracia de partidos con un sistema electoral por listas? Creemos que las reflexiones citadas anteriormente del profesor Jorge de Esteban, la solución constitucional adoptada por Portugal (como anteriormente lo fuera por otros países europeos) y la reflexión que ya en 1920 se hiciera del problema Hans Kelsen, están en la línea del reconocimiento y consiguiente elevación a la categoría de norma de una realidad que pugna con la sombra de viejos principios. La inseguridad jurídica provocada por desarmonías como la que comentamos no benefician en nada la funcionalidad de un sistema que en principio ha optado por aceptar la realidad de los partidos, ya que, como dijera Kelsen, "sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de Partidos" (59).

¿Está la solución en la aceptación de un mandato ideológico, como el que se ha adoptado en nuestro país para las elecciones a las Corporaciones Locales? El profesor Esteban se muestra por la aceptación de tal sistema, ya Kelsen lo hizo antes (60), y nosotros creemos que sería la solución más coherente pero para ello reclamaríamos la adecuación de los partidos a una situación nueva que les llevaría a la transparencia total, al debate público, a la democratización de sus estructuras, a devenir organizaciones abiertas en las que el principio de publicidad, más aún que en la propia Cámara, sería una condición inexcusable para su control por la Opinión Pública, porque ello supondría -como señala Friedrich (61)- que en cierto sentido la función deliberante de las Asambleas experimentaría un cierto declive por el transvase de una parte de la deliberación hacia los órganos de los partidos

0477

como de hecho ya sucede en la actualidad.

En nuestro Congreso la introducción del voto ponderado, primero en la Junta de Portavoces (para la fijación del Orden del Día), luego en las Comisiones, y finalmente para la discusión de los Proyectos de Estatuto de Autonomía entre las Ponencias del Congreso y de la Asamblea de la Comunidad pre-autónoma (62), aún con todas las cláusulas de reserva y las cautelas que el Reglamento señala, es un hecho significativo, un mecanismo más (aunque no sea decisivo) en el que se pone de manifiesto el progresivo avance de la que Colliard llama "disciplina automática", y que, por mucho que se insista en que sólo se practica a efectos de agilización, confirma sin lugar a dudas el avance hacia la consolidación de un nuevo tipo de mandato.

5. COMPETENCIAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO

Elaborar una relación minuciosa y comentada de cada una de las competencias que se atribuyen a los Grupos Parlamentarios nos conduciría a ampliar el objeto de nuestro trabajo al funcionamiento de la Cámara y, de forma lateral, al estudio del procedimiento. Nos limitaremos, en consecuencia, a señalar cuáles son las competencias principales y a subrayar cómo el carácter de esas competencias -las más de las veces atribuidas en exclusiva a los Grupos- se deriva un protagonismo tal que introduce, por vía reglamentaria, un refuerzo del sistema de partidos y el desplazamiento consiguiente del diputado individual, característico del viejo parlamento liberal. El Reglamento es la fuente originaria de tales competencias ya que la Constitución deja a las Cámaras la determinación de su propia estructura interna; y en virtud de tal autonomía, las Cámaras optaron -en palabras del profesor Sánchez Agesta- por una solución "liberal-conservadora" consistente en atribuir buena parte de las competencias tanto a los Grupos como a los diputados y senadores, aunque del catálogo de las mismas se desprende que a los Grupos se confirieron en

exclusiva las que incidían en los actos de mayor relevancia. Al optar por este sistema no sólo se acudió a justificaciones en concordancia con la moderna democracia de partidos, sino que, enlazando con una práctica anterior, se optó por la simplificación de la práctica parlamentaria reduciendo la Cámara a poco más de media docena de unidades políticas, en lugar de varios cientos de personalidades operando en las más dispares direcciones.

Los aspectos más destacables en el catálogo de competencias atribuidas a los Grupos (del que damos cuenta detallada en la nota 63) se agrupan en torno a dos grandes áreas: la primera en todo lo que hace referencia a la organización de la Cámara y la segunda en lo tocante al funcionamiento de la misma; de esta segunda, por su natural extensión, pueden subdividirse las competencias en tres grupos: en cuanto que inciden en la ordenación de los trabajos de la Cámara y en los nombramientos de cargos atribuidos a ésta; en cuanto a la participación en el procedimiento legislativo; y en cuanto a la participación en los procedimientos de fiscalización y control.

A. RESPECTO DE LA ORGANIZACION DE LA CAMARA.

Los Grupos se han atribuido en exclusiva todas las competencias; así, ellos deciden cómo se ubican en el hemiciclo (Artículo 47.1), son los propietarios de los escaños de las Comisiones (Artículo 30.1) pudiendo por tanto cada Grupo sustituir a sus miembros siempre que lo consideren conveniente (Artículo 30.3) y debiendo acomodar el porcentaje de sus miembros en las Comisiones, en función de las variaciones numéricas que experimente el Grupo (64); esta propiedad de los Grupos como consecuencia de la necesaria proporcionalidad les lleva (en este caso por prescripción constitucional) a formar la Diputación Permanente (Artículo 41.1 y Resolución de 18 de enero de 1979, en Diario de Sesiones de la D. P., nº 1), y, como en el resto de las Comisiones, a formar la Constitucional (Artículo 111.2); los Grupos, indirectamente, por un sistema de voto limitado, se aseguran (sólo los más numerosos)

la formación de la Mesa y la Presidencia; finalmente, para dar la adecuada relevancia a la figura del Grupo parlamentario se crea la Junta de Portavoces, un órgano por ahora tan indefinido que puede evolucionar, en función del Presidente o del reparto de fuerzas, hacia un mero órgano para ser oído o en el verdadero centro de programación e incluso de decisión -extrarreglamentaria-.

B. RESPECTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CAMARA

Los Grupos inciden como tales en los tres aspectos en que este se articula: ordenación, legislación y control.

- a) En la ordenación de los trabajos los Grupos han asumido -sin compartir con el diputado como miembro individual-: la fijación del Orden del Día mediante acuerdo del Presidente con los Portavoces de los Grupos parlamentarios (Artículo 54.1); solicitan el cierre de una discusión (Artículo 68.1) o en el debate de la Constitución solicitando que una cuestión se considere suficientemente debatida (Artículo 120); igualmente sólo los Grupos pueden reclamar la comprobación en las votaciones ordinarias (Artículo 73.a); en cierto sentido se convierten en los dueños del uso de la palabra en los Plenos al repartirse el tiempo de intervenciones y a ellos sólo corresponde la explicación de voto (Artículo 80 y 116); finalmente a ellos corresponde, en las condiciones fijadas por el Reglamento, reunir la Junta de Portavoces (Artículo 27).
- b) En el procedimiento legislativo es donde en mayor medida el Grupo como sujeto actuante ve compartidas sus atribuciones con las de los diputados, pero aún así los Grupos mantienen competencias exclusivas; entre otras podemos destacar por su relevancia las siguientes: los Grupos, a través de sus Portavoces y con la Mesa deciden cuál es la Comisión competente en cada caso (Artículo 31.2), pudiendo dos de ellos proponer

el cambio de Comisión; a ellos corresponde participar en los debates de totalidad (Artículos 95.1 y 98.3 y 4) y cuando el Pleno tenga que mostrar su parecer sobre el rechazo de alguna Comisión a dictaminar un proyecto (Artículo 95.2); los Portavoces de los Grupos, con la Mesa, deciden sobre la modificación de los plazos de urgencia (Artículo 104); los Grupos obtienen un protagonismo especial en los debates generales sobre el Proyecto de Constitución (Artículo 115.1) que comparten con las fuerzas políticas que no tengan Grupo propio, aunque por el contrario, sólo a ellos se otorga tiempo para la explicación de voto (Artículo 116); sólo los Grupos intervienen ante la declaración del Gobierno sobre una delegación legislativa (Artículo 134.5) y en los debates de los Estatutos de Autonomía a que se refieren las Resoluciones de la Presidencia de 27 de abril de 1979 y de 27 de noviembre de 1979.

- c) En los procedimientos de fiscalización y control, tanto de las Administraciones como del Gobierno, los Grupos vuelven a obtener primas importantes respecto de los diputados, el Grupo es el cauce de las interpelaciones de los diputados (y creemos que no sólo a los efectos del "conocer" por parte del Grupo, sino más bien en el sentido de ejercer la función de filtro) (Artículo 125 y Resolución Presidencial de 8 de febrero de 1978): el Grupo presenta las mociones (Artículos 138 y 139.2) y pide que se sometan al Pleno las propuestas de resolución orientativas (Artículo 142); igualmente son sólo los Grupos los que, ante las comunicaciones del Gobierno, solicitan aclaraciones, preguntan, debaten y aclaran posiciones (Resolución Presidencial del 13 de diciembre de 1977); en los procedimientos de Investidura (sin elecciones previas), de censura y de confianza son los Grupos parlamentarios los únicos reconocidos, por las normas reglamentarias, con capacidad para intervenir y fijar posiciones; por el contrario, para la Investidura tras elecciones son los Grupos y fuerzas políticas presentes en la Cámara (Resoluciones de 28 de mayo

0481

, de 15 de septiembre y de 11 de febrero de 1980, para los tres primeros casos, y Resolución de 29 de marzo de 1979, para el último).

De todo lo señalado cabe decir sintéticamente que los Grupos de- traen para sí todo el protagonismo y que los Reglamentos deposi- tan en ellos -por encima de cualesquiera otras consideraciones- todo el potencial político y legislativo que la Constitución con- fiere genéricamente a las Cámaras. El diputado, aún conservando competencias propias -siempre que lo haga en unión al número de firmas que reclaman los Reglamentos- queda subsumido en la orga- nización de un Grupo que acabará por imponer su propia dinámica por encima de personalidades individuales, por relevantes que és- tas sean. El caso del Grupo Mixto, que es donde el concepto de Grupo -en el sentido que aquí le hemos dado- resulta prácticamen- te inaplicable, también impone serias limitaciones al diputado individual, sobre todo en orden al reparto de tiempo en los tur- nos de intervenciones orales.

Los Grupos aparecen pues como los órganos de creación de órganos: Presidencia, Mesa, Comisiones, Diputación Permanente, Junta de Portavoces. Son los dueños de los escaños de las Comisiones y los propietarios del tiempo en el uso de la palabra así como de las explicaciones de voto. Son los órganos de asistencia y filtro de las iniciativas de sus propios miembros, instrumentos de coor- dinación y creación de "consensus" en su seno; son igualmente instrumentos de control, asistencia y colaboración entre ellos mismos, entre Mayoría y Oposición y finalmente entre el Gobierno y su propio Grupo o Grupos.

C. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU PRESENCIA COLEGIADA EN LA CAMARA: LA JUNTA DE PORTAVOCES

La creación de este órgano está en íntima relación con el esta- tus adquirido por los Grupos en los Parlamentos modernos. España

se suma pues a las experiencias francesa, italiana o alemana (por citar los ejemplos que más de cerca hemos seguido).

Al haber tratado ya este tema en un capítulo anterior centraremos nuestro comentario en su significación como fórmula de potenciación de los Grupos y en las posibles tendencias que se apuntan.

La principal característica de nuestra Junta de Portavoces es su indefinición reglamentaria, o cuando menos la falta de adecuación entre el papel que el Reglamento le confiere y el que, ya desde su creación, los Grupos (o algunos Grupos) pretendieron atribuirle.

Tal y como resulta del tratamiento reglamentario la Junta es un órgano principalmente de consulta para la Presidencia. Excepto lo fijado en el Artículo 27 (autoconvocatoria) y en el Artículo 54.1 (fijación del Orden del Día), el resto de sus posibles intervenciones queda envuelta en una atmósfera de indeterminación que sólo puede ser aclarada por la práctica parlamentaria, por convenciones o por la explicitación normativa.

La tendencia natural de los Grupos es la de potenciar la institución en el sentido expresado por el Grupo parlamentario Comunista durante la elaboración del Reglamento, es decir en un órgano de co-dirección de la Cámara. En todo caso, esta afirmación que acabamos de hacer respecto de los Grupos (en sentido general) debe ser matizada; el interés por la Junta se incrementa a medida que el peso específico del Grupo decrece por comparación con el de los más fuertes. Los Grupos más implantados tienen cauces negociadores que se desprenden de su propia fuerza e importancia, mientras que los Grupos menores pretenderán (aún con las limitaciones de la tendencia al voto ponderado) incrementar la presencia de la Junta como un medio para elevar el eco de sus posiciones al menos en el momento de intervenciones y negociaciones aunque sepan que, por la fuerza que representan, sus criterios serán siempre minoritarios.

De otra parte, el papel de la Junta puede verse incrementado, por los Grupos que no forman la Mayoría, como respuesta a una Presidencia que propenda a un ejercicio excesivamente personalizado de la autoridad, a unas interpretaciones del Reglamento abiertamente interesadas, etc. Los Grupos de la Oposición tratarían -aún siendo minoritarios- de obtener el máximo de beneficios de una institución con ámbitos poco definidos.

Finalmente, este Órgano ofrece la posibilidad de ejercer una dirección colegiada (con el Presidente y con la Mesa) cuando las fuerzas políticas presentes en la Cámara estén mutuamente neutralizadas, estén relativamente equilibradas, y se lleque a la necesidad de lograr acuerdos básicos de funcionamiento en los que haya que contar con los Grupos menores.

Desde otro punto de vista, desde la perspectiva que ofrece al tema la dinámica de una democracia parlamentaria de partidos, la Junta de Portavoces es un medio idóneo para sacar de la Cámara (en el sentido lato de la palabra) bastantes decisiones, que, por suplantación, pueden -indebidamente- ser resueltas por los Jefes de Grupo. Por esta vía el Parlamento vendría a ser aquél supuesto planteado por Kelsen y según el cual podría llegarse al caso de Parlamentos sin necesidad de parlamentarios, es decir, por partidos que operarían libremente con tanta fuerza como la que proporcionalmente le hubieran conferido las urnas (65).

En el corto período de tiempo transcurrido desde 1977 hasta el presente no se apunta una tendencia mantenida. Ha habido momentos en que la Junta mostraba tendencia a asumir funciones decisivas -fuera de sus competencias reglamentarias- y otros en que la Presidencia la mantenía dentro de los estrechos límites de sus funciones regladas.

6. SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

No puede hoy establecerse con argumentos categóricos cuál es la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios; al igual que los Grupos son sujetos a los que son aplicables diferentes características, según operen en los diferentes ámbitos del Derecho, su caracterización resulta compleja, como lo es el mismo su jeto, resultando a su vez posible que en ellos se den circunstan cias, y sobre todo relaciones, que nos lleven a la conclusión de que estamos ante una institución de naturaleza singular o, para ser más exactos, ante un sujeto capaz de hacer convivir en él varias naturalezas.

Esta misma complejidad hace que la doctrina mantenga un debate -y no precisamente pacífico- en torno a la naturaleza de los Grupos. Es decir, a priori nos encontramos con posiciones enfrentadas y ello como consecuencia de un hecho que ya hemos comentado anteriormente: que el surgimiento de los Grupos y el Organismo mismo en que operan, han experimentado transformaciones importantes sin que en la forma necesaria dichas transformaciones se hayan llevado al campo del Derecho, remiso como es éste a las alteraciones. La ciencia del Derecho nos ha ofrecido con frecuencia su facilidad para dar la espalda a la realidad, o su parsimonia para incorporar al mundo de los conceptos lo que ya era una realidad con dilatada experiencia. El Derecho Constitucional, desde las bases del liberalismo, se mostró reacio durante años a dar entrada a la realidad partitocrática. El Derecho parlamentario, que da cabida en su seno a la realidad del Grupo parlamentario, lo hace desde las meras bases de la funcionalidad. A la Doctrina compete extraer las consecuencias de qué se ha alterado en las Cámaras -y en el mismo Estado- con la irrupción de los Grupos; cuál es su real significación, y dar cabida en el mundo de las normas a las consecuencias que de esta realidad se derivan. Pero además esta realidad no es la misma en un conjunto de países en los que se opere sobre las bases de un mismo régimen político; el parlamentarismo, por ejemplo, además de ordenar en cierta for

ma las relaciones entre los poderes del Estado, con variantes entre unas Constituciones y otras, admite una variada gama de sistemas electorales y en consecuencia, junto con la legislación orgánica y ordinaria, un variado sistema de partidos.

Desde tan diversas opciones, hablar de la doctrina (en singular) puede incluso resultar incorrecto y quizás sería más exacto referirse a las doctrinas sobre la base de que cada una de estas corrientes de opinión científica opera fundamentalmente desde los presupuestos de cada experiencia concreta; ocurre, sin embargo, que desde esta compartimentación, que nos viene dada por los distintos ordenamientos, las posiciones tampoco son unánimes.

Cuatro son las posiciones adoptadas en torno a la determinación de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios: la de conceptualizarlos como órganos de los partidos, como órganos de la Cámara, como asociaciones privadas, o como órganos de naturaleza singular.

Entendemos nosotros que ninguna de las tres primeras, consideradas estrictamente, recoge en toda su magnitud la realidad del Grupo parlamentario. Antes bien creemos que si algo caracteriza a estos sujetos es la complejidad -y esto no es evadir el tema-, es la riqueza de sus manifestaciones, es, en definitiva, la de ser unos entes multilaterales por cuanto que en el desenvolvimiento de su actividad operan, bien en la Cámara, bien en los partidos políticos, en el Estado, en las Comunidades Autónomas, o en el campo del derecho privado mediante relaciones contractuales. Además éstas relaciones se desenvuelven de acuerdo con lo que, en la forma, señalan las normas que regulan sus competencias, pero también, y sin contravenir por ello lo anterior, su propia dinámica les lleva más allá -en lo que venimos llamando la realidad política- hasta crear un entramado de relaciones, de atribuciones de facto, que agrandan mucho más la significación de los Grupos dentro y fuera de las Cámaras; por ello, como afirma Ramírez, "lo que de su naturaleza digamos ha de tener presente tanto

lo que jurídicamente se prevea cuanto lo que realmente se practique" (66), y aquí es donde se distancia el estricto y formal análisis jurídico (67) del más dinámico practicado por la Ciencia Política.

A. La concepción del Grupo parlamentario como un órgano del partido tiene su fundamento en la estrecha relación que une al Grupo con su organización política fuera de la Cámara. Una relación que puede retrotraerse en el tiempo a antes de las elecciones, que se formaliza en la defensa del programa electoral del partido, en la frecuente compatibilidad de los cargos dirigentes entre Grupo y partido, y en la consiguiente consideración del Grupo como proyección parlamentaria del Partido político (68). En nuestro Congreso este criterio puede encontrar mayor fundamento en el hecho de que las sustituciones previstas, ante escaños que puedan quedar vacantes, se cubren acudiendo a la voluntad del partido que decidirá quienes son los sustitutos, según el orden de la lista presentada al electorado (69).

Al margen de casos concretos, el criterio del Grupo como órgano del partido encuentra su fundamento -preferentemente en la sociología y en la Ciencia Política- en las democracias de partidos cuyos sistemas electorales se basen en la proporcionalidad y en el voto de Listas cerradas y bloqueadas. La Constitución portuguesa y las Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán (70) no hacen otra cosa que reforzar esta tesis.

En contra de esta opinión se expresa -entre otros- Savignano, que afirma que mientras las formaciones políticas (los partidos) se organizan para sus propios fines -por su propia cuenta- los Grupos parlamentarios pueden constituirse sólo para los fines del Reglamento. Para él -como para nosotros- formalmente resulta obvio que los Grupos y los partidos son, en el Reglamento de las Cámaras, entidades netamente diferenciadas, que no pueden en modo alguno confundirse entre ellos (71).

Entre los Grupos parlamentarios y los partidos se establece una relación meramente funcional por la que los primeros expresan -en el ámbito de la Cámara- la orientación política de los segundos, pero esto no ofrece bases suficientes para considerarlos sin más como órganos del partido con el que se relacionen. En opinión de Virga, "considerar al Grupo parlamentario como un simple órgano del Partido político significa no sólo confundir figuras jurídicas del todo distintas, sino también desconocer la peculiar posición que al diputado, como miembro de un órgano estatal, le reserva el ordenamiento constitucional (72).

Para Antonio Torres del Moral aún otro elemento se opone a la consideración del Grupo como órgano del partido, el que éste no puede sustituir, disolver ni modificar un acto del Grupo en el terreno de su competencia parlamentaria (73), a lo que podemos agregar que faltaría al Grupo todo carácter de órgano (salvo que se le considere de naturaleza especial). ya que carece de toda legitimidad interna respecto de los Congresos del Partido, respecto de sus fórmulas de control, electividad, disciplina, etc.

Lo hasta ahora dicho pone en dificultad la tesis que defiende al Grupo como órgano del partido, pero si se diera al Grupo un estatuto especial podría dar más solidez a su defensa; sin embargo, hay aún una consideración que creemos más importante: la de que no todo Grupo representa o es correlación parlamentaria de un partido político. Desde esta posición nos encontraremos con Grupos que, formados principalmente por miembros de un partido, incluyan otros que no lo son; los adheridos, como los independientes en las listas electorales, cuestionan seriamente la consideración del Grupo como órgano del Partido. Como dijimos al principio, en este tema es preciso realizar un análisis casuístico pues las generalizaciones -aún a pesar de la preponderancia de los partidos en un sistema que les confirma como los únicos medios de creación de voluntad popular- pueden inducir a error.

B. La consideración del Grupo parlamentario como un órgano de la Cámara ha recibido también un apoyo importante por una parte de la doctrina (74). aunque esta posición ha recibido críticas importantes desde un punto de vista formalista del Derecho. Savignano y Waline consideran que a la instauración de un sistema de partidos se le corresponde la instauración de un verdadero sistema de Grupos en el seno de las Asambleas, y, correlativamente, que los Grupos se han convertido en la Unidad orgánica y en elementos de determinación de la actividad parlamentaria mientras que el Parlamento, al contrario, se ha transformado en una asociación de Grupos parlamentarios (75).

Frente a esta consideración que se funda en el rol asumido por los Grupos, Paolo Petta mantiene que para poder considerarlos órganos de las Cámaras "sería preciso que su constitución, su organización y su esfera de actividad estuvieran disciplinados por normas de Derecho Público"; por su parte Torres del Moral afirma -con G.U. Rescigno- que difícilmente pueden ser considerados órganos de la Cámara si no expresan su voluntad (de la Cámara); creemos sin embargo, que Petta puede ver comprobadas sus condiciones pues precisamente los Reglamentos -y en especial el que nos ocupa- regulan directamente su constitución, indirectamente, a través de la autonomía que les concede, su organización. y muy expresa y detalladamente su esfera de actividad; si el Reglamento es una norma autónoma que emana directamente de la Constitución, creemos que Petta puede sumarse a aquellos que defienden la tesis del Grupo como órgano de la Cámara. La objeción de Torres del Moral, que se alinea con las posiciones de G.U. Rescigno y Tesauro, no tiene gran inconveniente -es más formal que jurídica- por cuanto que no siempre y no todo órgano expresa por sí mismo la voluntad del Ente en que se integra. Contribuye, eso sí, a la formación de la voluntad del Ente pero no le suplanta. Desde esta posición (la de Torres y otros) sería harto difícil considerar órgano a una de las Cámaras del parlamentarismo bicameral pues ninguna de ellas por sí misma es el Parlamento; como decimos, la función del órgano no es sólo expresar la voluntad del Ente

en el que actúa, sino también la de asumir competencias propias del Ente, asumidas en interés del Estado en el que los Grupos parlamentarios -como opina Pizzorusso- cumplen toda la actividad jurídica y política que les ha sido conferida por la Constitución, los Reglamentos y las convenciones constitucionales.

Los argumentos a favor de la tesis del Grupo, como órgano de la Cámara pueden sintetizarse en el hecho de que el Grupo parlamentario ejerce funciones públicas, está integrado exclusivamente de parlamentarios (que son titulares de competencias públicas -de empleos públicos-, y por tanto no son propiamente, como sostienen algunos, sujetos privados investidos de funciones públicas) y sobre todo -y contestando a Petta- que su disciplina (constitución, formación, actividades, etc.) está comprendida en la materia reservada a esa particular fuente del Derecho que es el Reglamento parlamentario y, queda por tanto sustraída al legislador ordinario y al poder reglamentario de la Administración Pública.

C. Un tercer bloque de opinión se alinea en el sentido de concebir a los Grupos parlamentarios como asociaciones privadas, como asociaciones políticas investidas de funciones públicas (76). Como ya hemos indicado, la característica de este sector de la doctrina es la de analizar al Grupo parlamentario dentro del más estricto formalismo jurídico, por lo que llegan a la conclusión de que tales instituciones ni son órganos de los partidos (y formalmente no lo son) ni son órganos de las Cámaras (lo que nos parece más discutible).

Los argumentos de más peso esgrimidos por los defensores de esta tesis se reducen a dos: el primero, el del carácter voluntario de la asociación en el Grupo, equiparable al régimen de las asociaciones privadas, sean éstas políticas o no; el segundo, el de la responsabilidad civil del Grupo, mediante sus bienes propios y a través de sus miembros, en el caso de relaciones contractuales frente a terceros.

El primer argumento es válido sólo parcialmente en primer lugar porque -en nuestro caso, por ejemplo- el Reglamento no permite la existencia de diputados no inscritos, obligando a la pertenencia a un Grupo; para el caso de aquellos que, en función de este criterio coactivo, opten por la no inclusión voluntaria en un Grupo con denominación propia, el Reglamento les incluye forzosamente en el Mixto; aquí, en cualquiera de los dos supuestos la voluntariedad es siempre relativa.

El segundo argumento sí es más defendible por cuanto que, si bien la Cámara sufraga una parte de los gastos del Grupo parlamentario, no es responsable de sus deudas ante terceros, lo que equipara al Grupo respecto de las asociaciones y le hace aparecer incompatible con la moderna concepción de los órganos públicos que actúan en interés del Ente (la Cámara) que consiguientemente debe soportar los gastos.

D. En un intento de conciliar posiciones tan dispares, algunos autores han mantenido que los Grupos son una unión institucional de Órganos; es decir, son instituciones que mantienen caracteres propios de órgano de la Cámara y caracteres de asociación política (77).

Nosotros por nuestra parte creemos, y nos ceñimos al Grupo característico del Congreso de los Diputados, que efectivamente resulta incompleta la consideración del Grupo como una mera asociación privada; esta concepción del Grupo no responde en ningún caso a la disciplina a que le somete el Reglamento bien con regulación positiva (condiciones para su existencia, constitución, condición para dejar de existir, órgano de dirección y obligación de pertenencia a uno de ellos) bien al conferirle autonomía para su ordenación y funcionamiento interno.

Creemos así mismo que no puede considerársele como órgano del partido del que es -en su caso- proyección en la Cámara: primero porque puede no serlo, segundo porque aún siéndolo no se dan las

condiciones orgánicas para considerarle como tal; podrá haber relaciones estrechas entre uno y otro pero eso no le hace órgano del Partido; sin embargo, la unidad personal de los líderes en uno y otro establece un puente, y la disciplina voluntaria del Grupo respecto de las determinaciones del partido, son dos aspectos que realmente -aunque no formalmente- nos deben inclinar a considerar que ambos forman parte de un mismo fenómeno, el Estado de partidos.

Respecto de la consideración del Grupo como un órgano de la Cámara cabe hacer reflexiones últimas. En primer lugar, el más débil de los argumentos que se esgrimen en la defensa de esta tesis es que los Grupos desempeñan una función de naturaleza pública ya que las funciones políticas que se ejecutan por medio de dicha naturalidad no están institucionalmente reservadas a los órganos del Estado, pudiendo ser ejercidas por todos los ciudadanos, sea en forma privada (individual o asociadamente), sea en el ejercicio de las funciones públicas que les puedan ser atribuidas.

Por otra parte, el ejercicio de las funciones jurídicas, en sentido estricto, no representa la actividad más importante del Grupo.

El argumento de más peso que puede aprotarse para sostener el carácter de órgano de la Cámara es el que se deriva -como ya hemos señalado- de que los Grupos estén regulados por los Reglamentos y, directa o indirectamente, por la Constitución y no precisamente por los actos normativos comunes, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con las agrupaciones electorales, compuestas de sujetos privados y respecto de las cuales puede darse una reconstrucción de su actividad como ejercicio privado de funciones públicas (78).

El Grupo parlamentario tiende a configurarse -es un proceso en el que creemos que se avanza- como un órgano de la Cámara e indirectamente del Parlamento; y al igual que los sujetos privados,

que asumen la titularidad de cargos públicos, conservan una propia esfera de relaciones personales, en el ámbito de la cual actúan como privados y no como órganos de un Ente público estatal (o regional), igualmente los Grupos conservan un ámbito de relaciones dentro del cual operan como simples asociaciones y no como órganos de la Cámara y entre las cuales se comprenden ciertos actos de actividad política y otros de actividad jurídica de derecho privado.

Enlazando con nuestra exposición al comienzo de este apartado, el Grupo es una institución de naturaleza compleja que no agota su carácter en una sola dimensión; por ello creemos que asumiendo reglamentariamente el carácter de un órgano de la Cámara, mantiene connotaciones de asociación política y características propias que le asemejan a un órgano de partido. En todo caso, y como señala Pizzorosso, "en su calidad de órgano el Grupo no se presenta directamente como un órgano del Ente en cuyo ámbito desarrolla su actividad de derecho público (el Parlamento, las Cortes) sino como un órgano de la Cámara en la que viene a constituir una de sus articulaciones internas" (79), con la particularidad de que este órgano está mediado -en su caso- por la voluntad política del partido que le llevó a la Cámara.

7. LAS POSICIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA REGULACION REGLAMENTARIA. MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO EN ESTE PUNTO.

Los debates habidos con ocasión de la elaboración del Reglamento se centran fundamentalmente en la concreción de las condiciones numéricas para su existencia, en las formas de participación en los trabajos de la Cámara, en la concesión de autonomía interna, en la fijación de ciertas condiciones que procuren estabilidad ideológica dentro de la Cámara y en el establecimiento de los medios materiales con los que los Grupos puedan funcionar.

No se aborda en ningún momento, ni directa ni indirectamente, un análisis de la naturaleza jurídica de los Grupos (80), ni de su significado en una Cámara elegida mediante sistema proporcional (aunque corregido) y Listas cerradas y bloqueadas. Ante esta ausencia de doctrina por parte de los propios Grupos hemos acudido para nuestras formulaciones al Derecho Constitucional y al Parlamentario, especialmente al italiano donde se produce con mayor riqueza el debate en torno a este tema.

Se observa sin embargo un equilibrio (roto en ocasiones en beneficio de los Grupos) en virtud del cual el diputado mantiene un estatuto que se deriva directamente de la concepción del mandato representativo y en consecuencia dicho diputado (como individualidad en el seno de la Cámara) dispone de mecanismos operativos sin otro requisito que el de ser apoyado por un número de firmas.

El debate en torno a los Grupos tuvo su punto más álgido en torno a la fijación del número mínimo de diputados necesarios para formarlo (o en el porcentaje mínimo obtenido en las elecciones); frente a la postura adoptada por UCD y PSOE (a través de sus Grupos) que defendió la existencia de Grupos desde el número mínimo de quince diputados (o el 20 por 100 de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas las formaciones políticas que no alcanzaran dicho mínimo de quince), las enmiendas del Grupo Comunista, Alianza Popular y el Grupo Mixto pretendían rebajar dichos mínimos: a cinco diputados (el Grupo Comunista), a diez (Alianza Popular) o rebajar los porcentajes electorales para el caso de formaciones políticas que no llegaran a esas cifras (81). El rechazo de las pretensiones defendidas por estas minorías se reprodujo en las mantenidas en el Pleno por el Grupo Comunista y el Grupo Mixto (82), quedando por el momento la cifra de quince diputados o el veinte por ciento de los escaños, en los términos del párrafo primero del Artículo 20.

A pesar de los serios argumentos vertidos en torno a la cifra de fendida por las dos minorías más fuertes (UCE y PSOE), el Grupo

del Gobierno se vió forzado a rebajar la cifra a cinco diputados, dando entrada así a las aspiraciones de las minorías, pero por la puerta de la transacción política en lugar de por la que marcaron las enmiendas mantenidas por el Grupo Comunista o el Mixto hasta el mismo Pleno celebrado el 13 de octubre de 1977 (83).

El aspecto más debatido del Apartado 2° fue el relativo a la presencia de todos los Grupos en todas las Comisiones; la preocupación manifestada por el Grupo Comunista -a través del diputado Señor Tamames- era la redacción del caso en que, por disposición legal, no fuera mantenida la norma de la proporcionalidad. Hecha la interpretación por la Comisión en un sentido que satisfizo a dicho Grupo, y que implicaba la no segregación ideológica de ningún Grupo, el diputado Tamames aceptó la redacción de la Ponencia (84).

La autonomía del Grupo para su organización y funcionamiento interno se subraya en varias ocasiones, tanto en las discusiones de los Apartados 3° y 4°, como en el 5°. En todos ellos la Ponencia reenvía a los propios Grupos para que elijan la denominación de sus órganos internos y por ello mantiene la doble denominación de Presidente o Portavoz. En el mismo sentido el Reglamento no entra en la calificación de dos categorías dentro del Grupo, la de miembro y la de adherido; será el propio Grupo el que, en uso de la autonomía que a tal efecto le concede el Reglamento, determine si hay o no varios tipos de miembros. Se apunta en todo caso, y a los solos efectos de una diferenciación temporal o cronológica, que miembro es el que constituye el Grupo en su origen, y adherido es el que se suma al Grupo una vez que éste está constituido (85). La insistencia de la Ponencia -y de la Comisión- en torno a la autonomía interna de los Grupos quedó muy subrayada con ocasión de los intentos por parte de dos enmendantes del Grupo Mixto que pretendieron, sin éxito, que el Reglamento entrara en cierto sentido en su ordenación interior; a pesar de la peculiar configuración de este "grupo", la Comisión decidió seguir los criterios de la Ponencia y dejar al conjunto de diputados que forman esa ins

titudin residual determinar su propio funcionamiento interno.

La regulación de las causas de desaparición de un Grupo, así como la pérdida de la condición de miembros por los diputados que decidieran abandonar su Grupo propio (Apartado 6º) fue objeto de debate, en especial la propuesta -rechazada- del Grupo de Socialistas de Cataluña, por la que se proponía que un diputado, tras abandonar su Grupo no tuviera que esperar a la sesión siguiente, integrado en el Mixto, para poder optar por entrar en otro de los de denominación propia (86).

Así, el Artículo 20 (19 en la numeración del Proyecto) quedaba resuelto con tres grandes líneas: la cifra mínima de diputados, fijada en principio en quince (y alterada posteriormente), la autonomía interna del Grupo, y el refuerzo de la estabilidad ideológica de la Cámara, creando Grupos de Legislatura.

La discusión en torno a los medios materiales (económicos y locales) de los Grupos se resuelve desde las posiciones básicas de la Ponencia aunque acercadas a los criterios de las minorías por una intervención del diputado Señor Tamames que aproxima la posición defendida por UCD (a la que no se opone el Grupo Socialista) y la que mantiene el Grupo de Alianza Popular; el litigio se desarrolla en torno a la determinación del monto económico y su división en dos partidas; la primera, una cantidad proporcional a la fuerza numérica de cada Grupo, variable (o no prefijada) y la segunda un complemento fijo e igual para todos. Entendía el Grupo de Alianza Popular que esta división beneficiaba solamente al Grupo Centrista y proponía una cuota fija igual para todos y un complemento variable y proporcional a la fuerza numérica de los Grupos.

Para finalizar diremos que tal y como se desarrollan los debates se observa una corriente de coincidencia entre los dos Grupos más fuertes y otra idéntica entre las minorías más débiles. Los Grupos UCD y Socialistas propenden a una reglamentación que con-

0496

consolide las posiciones de quienes poseen más escaños, mientras que los Grupos Comunista, Alianza Popular, el Mixto y la minoría vasco-catalana, encuentran una base común para la defensa de las minorías y su operatividad diferenciada en la Cámara. En conjunto, como hemos venido señalando, todo el Reglamento pretende pretener un cierto equilibrio entre mayorías y minorías pero con una evidente tendencia, que se materializa en mecánicas y articulaciones de las que hemos dejado constancia, a beneficiar, en primer lugar a la mayoría y en segundo lugar a los Grupos más numerosos, que obtienen así, junto con la que le propicia la Ley electoral, una nueva prima.

197

8. NOTAS

8. NOTAS

- (1) Véase a este respecto la ya clásica exposición de Maurice DUVERGER en Los Partidos Políticos, trad. esp. del Fondo de Cultura Económica, 1974 (Quinta reimpresión de la primera edición español de 1957), páginas 16 y siguientes.
- (2) "Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende el derecho de voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los Grupos parlamentarios y comités electorales". M. DUVERGER, Op. Cit., págs. 15 y 16.
- (3) El ejemplo más relevante del espíritu individualista de la época lo pone de manifiesto la Ley de 14-17 de junio de 1791, llamada de Le Chapelier, por la que se prohíben las corporaciones de ciudadanos y, en consecuencia, las asociaciones políticas.
- (4) Vid. en este sentido las reflexiones de H. Kelsen en Esencia y valor de la democracia, Barcelona, 1934, págs. 64 y siguientes, y las consideraciones de G. LEIBHOLZ en Problemas fundamentales de la democracia moderna, Madrid, 1971, págs. 66 a 72; uno y otro analizando el fenómeno desde el punto de vista de las mutaciones operadas en el Estado Liberal y sus posibles consecuencias en la formulación de un nuevo Derecho Constitucional que adopte las nuevas realidades. Desde otra perspectiva, e incidiendo más en el análisis del fenómeno partidista, en sí mismo, y la necesaria transformación de su estructura interna, así como su repercusión en la configuración del Estado partidista, puede verse J. AGNOLI y P. BRÜCKNER, La transformación de la democracia, México, 1971, (para la ed. española), págs. 36 y sigs. y 65 y sigs. Igualmente puede verse K. LENK y F. NEUMANN (eds), en Teoría y sociología críticas de los Partidos Políticos, Barcelona, 1980 (1ª ed. alemana en 1968), especialmente págs. 7, 9, 12-13, 36, 37, 38 y 58, por lo que hace a nuestras referencias en el texto.
- (5) El caso de Inglaterra, como de los regímenes políticos surgidos de su área de influencia, sigue una trayectoria diferente por cuanto que los partidos tuvieron una temprana aparición -y en forma distinta de la del continente- dándose lugar allí, en el seno de la Cámara de los Comunes, a la existencia del "ships", sustituto efectivo de la organización del Grupo. Sólo posteriormente y en conso-

nancia ya con el mismo fenómeno en el Continente, el Grupo parlamentario obtendrá su configuración propia, con sus órganos internos -manteniendo la existencia del whip- y sus particulares relaciones, según los casos, con el partido en el exterior.

- (6) Vid sobre este punto el trabajo de J. WALINE, Les Groupes Parlementaires en France, en Revue de Droit Public, 1961, págs. 1170 a 1237, y especialmente para el período de 1900 a 1910 las páginas 1180 a 1188.
La entrada de los Grupos en el Reglamento parlamentario de la Cámara se produce a propuesta del diputado Maunoury que al comienzo de la X Legislatura introduce un proyecto de resolución por el que se pretende -y se conseguirá- que las Comisiones "sean nombradas por un sistema de listas establecidas previamente por las mesas de los Grupos parlamentarios" que serán automáticas si no hay oposición en un plazo de tiempo fijado. Al proyecto se proponía -señala Waline- introducir en el mecanismo reglamentario la acción de los partidos o de los grupos parlamentarios".
- (7) En su comentario sobre el Reglamento de 1934, Vicente Herrero señalaba que "únicamente el relativo a los Grupos encontró alguna (oposición) por parte de los Diputados independientes, lógicamente preocupados ante la preferencia por los grupos que mostraba el proyecto". Los Grupos quedan como "órganos electorales de las Comisiones y de la Diputación Permanente" y como "órganos de discusión" a través de la explicación de voto; "En realidad, convertidos los Grupos en órganos oficiales del Parlamento ...". Como señala el propio Herrero, el señor Chapaprieta llegó a afirmar en la discusión que a los Diputados independientes no se les reconocía en el nuevo Reglamento "absolutamente ningún derecho", Vicente HERRERO, Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes (de 1934), en Revista de Derecho Público, 1935, Tomo IV, págs. 110 y 113.
- (8) Para la evolución histórica de los Grupos en España pueden verse las referencias y las consideraciones y/o matizaciones que ofrecen: Luis AGUILO LUCÍA, Los Grupos Parlamentarios (Notas para su regulación en España), en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, (Facultad de Valencia), nº 1, págs. 27 y sigs.; Antonio TORRES DEL MORAL, Los Grupos Parlamentarios, en Revista de Derecho Político de la U.N.E.D., nº 9, Primavera de 1981, págs. 27 y 28; M. RAMIREZ se limita a referir el trabajo anteriormente citado de L. Aguiló Lucía, en Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), sept.-oct- de 1979, pág. 26.
- (9) Artículos 162, 179, 183 y 197 de la Constitución portuguesa.

Artículos 72 y 82 de la Constitución italiana. Artículo 78.1 de la Constitución española. Aunque, como indica A. Torres del Moral, los Grupos tengan también una regulación negativa, es decir sus propios límites, en el texto constitucional, sobre todo en los Artículos 66.1, 67.2, 67.3 y 79.3. Sobre la extensión de estos límites y las interpretaciones posibles existen discrepancias en la doctrina, y aunque volveremos sobre este punto en otra parte de este capítulo, adelantamos la posición de Jorge de Esteban considerando la existencia de un mandato ideológico como importante corrección al mandato representativo que califica de "cláusula vacía de contenido o un típico ejemplo de ficción constitucional"; Jorge de ESTEBAN, en EL PAIS de 7 de agosto de 1982, pág. 10.

El Artículo 4 de la Constitución francesa declara que "los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercitan su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia". Dice Jean Waline a este respecto que "la expresión "groups politiques" empleada por los autores de la Constitución parece englobar a los Grupos parlamentarios (...) es en todo caso así como la Asamblea Nacional ha interpretado este artículo con ocasión de la discusión de su Reglamento interior". Vid. Jean WALINE, Loc. Cit, pág. 1194, en texto y nota 60.

- (10) Sobre las consecuencias que se derivan de la democracia de partidos frente al Estado liberal y sus respectivas incidencias en la caracterización del mandato, etc, vid los autores citados en nota 4. Las reflexiones de estos autores adquieren su mayor relevancia en aquellos sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas donde los partidos seon potenciados como sujeto real de opción electoral. Entre nosotros ha propuesto la extracción de consecuencias el profesor Esteban en la serie de artículos publicados en el diario EL PAIS los días 5, 6 y 7 de agosto de 1982.

Sin embargo, como contrapartida a esas tendencias cabe señalar como en ciertos países como Australia, Finlandia y Noruega, se rechaza el reconocimiento oficial en los Reglamentos, o que en otros como Costa Rica, Estados Unidos y Japón, hacen simplemente alusión a su presencia sin reconocer exactamente sus existencia en el Parlamento. Vid en este sentido el estudio de la Unión Interparlamentaria preparado por Valentine HERMAN y Françoise MENDEL, Les Parlements dans le Monde, Paris, 1977, pág. 413.

- (11) Artículo 66.1, mandato representativo.
 " 66.2, prohibición del mandato imperativo
 " 66.3, reglamentación de las reuniones para que sean vinculantes.
 " 79,3, voto personal e indelegable.

- (12) Don Luis Sánchez Agesta en su intervención en el Pleno del Senado, en defensa del Dictamen de la Comisión de Reglamento. Diario de Sesiones del Senado, nº 7, año 1977; Sesión Plenaria de 13 de octubre de 1977, pág. 137. Subrayando esa primera consideración reflejada en el texto, el senador indica que ha sido criterio de la Ponencia y de la Comisión -entre otros-: "destacar el valor de los Grupos Parlamentarios (...) como elementos constitutivos de las Cortes (...). Casi todas las funciones que dentro de la Cámara pueden realizarse aparecen, de una manera directa o indirecta, vinculadas a estos Grupos parlamentarios: la fijación del orden del día, la designación de las Mesas y Ponencias de las Comisiones, la facultad de enmienda y participación en los debates, la utilización de los Grupos parlamentarios como un elemento fundamental de simplificación. Hay un vértice de esta organización de la Cámara fundado en los Grupos Parlamentarios, que es un elemento nuevo en nuestro Derecho y que es también una relativa originalidad revelada de manera espontánea y que el reglamento no ha hecho más que consagrar en lo referente a la Junta de Portavoces, que, con la Mesa y la Presidencia, prepara el Orden del día y los criterios de deliberación". Loc. Cit., pág. 139.
- (13) En Francia "la reglamentación de los grupos tiende a reducir su número y éstos frecuentemente se ven confiar un rol exclusivo por la eliminación de los no inscritos". Vid Jean WALINE, Loc. Cit., pág. 1201.
- (14) Esta disciplina de voto es cada vez más una característica general de todos los Grupos parlamentarios aunque adquiere su mayor plenitud en los Grupos del partido, máxime cuando el escrutinio se realiza mediante listas cerradas y bloqueadas.
- (15) B. MIRKINE-GUETZEVICH, Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel, Paris, 1931, especialmente págs. 199 y sigs., Vid. sobre este punto Juan FERRANDO BADIA, Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano, en Pedro de la Vega (Ed.), Teoría y práctica de los partidos políticos. Madrid, 1977, pág. 302.
- (16) Ver sobre estos tres procedimientos las Resoluciones de la Presidencia del Congreso, de 28 de mayo de 1980 (B.O.C. de 6 de junio de 1980), sobre el procedimiento en el debate y votación de las mociones de censura; de 15 de septiembre de 1980 (B.O.C. de 19 de septiembre de 1980), sobre presentación y votación de la cuestión de confianza; de 29 de marzo de 1979 y 11 de febrero de 1981 (B.O.C. de 29 de marzo de 1979 y B.O.C. de 13 de febrero de 1981, respectivamente) sobre regulación parlamentaria de la vo-

tación de investidura. La característica de todos estos procedimientos es dar el protagonismo a los Grupos (excepto en la iniciativa de la moción de censura que se confiere a los diputados y sólo indirectamente -por tanto- a los Grupos; y ello por mandato constitucional, en su Artículo 113.2, que dice: "2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados ...").

Si en los supuestos a que hemos hecho referencia los sujetos reglamentarios son los Grupos parlamentarios, se da en ellos una excepción por un principio de corrección constitucional; nos referimos al supuesto de votación de investidura tras unas elecciones generales en la que intervienen no los Grupos parlamentarios sino "las formaciones políticas presentes en la Cámara" (Artículo 22.1 de la resolución presidencial de 29 de marzo de 1979) en consonancia con el artículo 99.1 de la Constitución por el que se establece las consultas del Rey con "los Grupos políticos con representación parlamentaria ...". Entendemos que es acertada la diferenciación introducida por el Reglamento entre "Grupos políticos" o "formaciones políticas" y los "Grupos parlamentarios" dando a aquellos el sentido de miembros parlamentarios de partidos o coaliciones electorales, tengan o no presencia suficiente para constituir Grupo parlamentario propio; por ello discrepa de la tesis defendida por el profesor Ramírez cuando afirma que "Es cierto que se habla de grupos políticos con representación parlamentaria (se refiere a las consultas del Rey para proponer al Congreso un candidato a la Presidencia del Gobierno) y no específicamente de grupos parlamentarios. Pero entendemos que es a estos últimos a los que el artículo se refiere (...) hay que entender que el Rey está obligado a la consulta con los representantes de los grupos parlamentarios. Lo que en virtud de la unión personal citada equivale a decir con representantes de los partidos con representación parlamentaria". Nosotros entendemos sin embargo que la amplitud del término "Grupos políticos con representación parlamentaria" excede del más restringido de "grupos parlamentarios" ya que no son sinónimos más que en el supuesto de identidad entre Grupo y partido y ésta no se da necesariamente. Creemos que la expresión "Grupos políticos" se refiere a los partidos o coaliciones electorales que se hayan presentado y competido en las elecciones de forma diferenciada y que hayan obtenido escaños, cualquiera que sea su número. Por lo mismo no creemos, como lo hace el profesor Alzaga, que puedan interpretarse como sinónimos, sino que, como lo interpreta la Presidencia del Congreso en su Resolución citada, son términos que se corresponden con realidades políticas diferentes. Vid. al respecto: Manuel RAMÍREZ, Teoría y práctica del Grupo Parlamentario, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 11, set-oct de

1979, pág. 29, y Oscar ALZAGA, Comentario Sistemático a la Constitución española de 1978, Madrid, 1978, pág. 627.

- (17) Sobre el carácter de la Asamblea como asociación de Grupos parlamentarios y el de la Legislatura como la resultante de las relaciones de éstos entre sí, vid. Herbert MAISL, Les Groupes parlementaires a L'Assemblée Nationale: Bilan des deux premières années de la Quatrième Législature (juillet 1968 - décembre 1969), en *Revue de Droit Public*, 1970, pág. 1008.
- (18) El Reglamento definitivo, sin embargo, vuelve -aunque en un artículo lleno de matizaciones y reservas- a recoger la redacción del apartado 1 en su sentido originario, es decir la constitución de Grupos como un derecho de los Diputados, si bien la redacción del apartado 2 del nuevo Artículo 23, en su segundo párrafo puede ser interpretado de forma restrictiva.
- (19) A este respecto debe tenerse en cuenta que los Diputados aunque formalmente una vez elegidos tienen derecho de agruparse en la Cámara como lo crean conveniente, otras normas reglamentarias restringen esos derechos como consecuencia precisamente del reconocimiento no sólo del Estado de Partido- sino de un sistema electoral que los convierte -en el Congreso- en los reales sujetos a elegir por los electores. Así por ejemplo sucede con el debate que se suscitó respecto de los varios Grupos creados por el PSOE, que fueron objeto de un artículo en el proyecto de Reglamento definitivo (y hoy en vigor) en el que se impide tal proceder. Vid al respecto de este último punto los comentarios del prof. Jorge de Esteban en su Artículo "La Constitución y el Transfugismo político/3" en el diario EL PAIS de 7 de agosto de 1982, pág. 10.
- (20) J. de ESTEBAN, Loc. cit., en nota anterior.
- (21) Sobre el debate organizado en la U.D.R., tras la retirada de De Gaulle, en torno a la posibilidad de formación de subgrupos en el seno del Grupo parlamentario gaullista, y la prohibición estatutaria para tales objetivos por parte de un club parlamentario gaullista denominado "Presencia y acción del gaullismo", véase Herbert MAISL, Loc. cit., págs. 1010 y 1011.
- (22) Nuestros Reglamentos (el provisional y el definitivo, del Congreso) no impiden que una formación política, presentada como tal a las elecciones, que no haya obtenido los mínimos exigidos para formar Grupo parlamentario propio, complete la cifra exigida con la adición de parlamentarios de otras formaciones en iguales condiciones o con miembros que deciden separarse de la formación con que

concurrieron a las elecciones (siempre dentro de los plazos que el Artículo 20 del Reglamento provisional establece), incluso antes de formalizarse la constitución del Grupo en que deberían quedar encuadrados.

- (23) G. U. RESCIGNO, Voz "Gruppi Parlamentari", en Enciclopedia del Diritto, Vol. XIX, 1970, pág. 796. La coincidencia sobre las consecuencias de permitir a los no inscritos en una Cámara de hecho organizada sobre la existencia de los Grupos se pone de manifiesto en el calificativo utilizado por J. Waline al hablar de su "eliminación" (vid. al respecto la nota 13 del presente capítulo).
- (24) Antonio TORRES DEL MORAL, Loc. cit., pág. 39.
- (25) Artículo 20.4 del Reglamento Provisional del Congreso y Artículo 14 del Reglamento Provisional del Senado.
- (26) Artículo 20.5 del Reglamento provisional del Congreso y Artículo 15.1 del Reglamento provisional del Senado.
- (27) Artículo 20.6, párrafo segundo, del Reglamento provisional del Congreso. El Reglamento del Senado por el contrario concede un plazo de tres días, antes de la incorporación automática al Mixto, para que el Senador opte durante el período de sesiones- por otro Grupo; Artículo 12.2 del Reglamento provisional del Senado.
- (28) Vid. La obra citada de la Unión Interparlamentaria, realizada por Valentín HERMAN y Françoise MENDEL, pág. 413 y cuadro 36 en págs. 415 y sigs.
- (29) Juan-Claude COLLIARD, Los regímenes parlamentarios contemporáneos, Barcelona, 1981, pág. 251.
- (30) Ya hemos comentado en otro lugar que el sistema de atribución de escaños por provincias tiene el reflejo importante -y a nuestro juicio, negativo- de convertir al Congreso en Cámara de representación territorial, con un carácter en ocasiones marcadamente provinciano y autonómico, al estilo de lo que sucede con la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.
En los debates de la Comisión de Reglamento, el señor De La Puerta y Quintero, subrayó cómo el Reglamento -a través de la propuesta de la Ponencia- favorecía a los partidos birprovinciales y regionales. "Por ejemplo, -decía el diputado de Alianza Popular- los extremeños podrán presentar, obteniendo solamente un veinte por ciento, dos diputados que tendrán acceso a la Cámara como grupo parlamentario independiente, y a esos dos diputados se les puede dar el carácter de Grupo; en cambio, no se le puede dar ese carácter, por ejemplo, al P.S.P., que tiene seis

o siete Diputados". (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11; Comisión de Reglamento, Sesión nº 2, de 21 de septiembre de 1977, pág. 305.

- (31) La motivación estuvo entonces en la necesidad de votos para lograr la investidura del candidato a Presidente del Gobierno, señor Suárez. Estos votos provendrían de los diputados del Partido Socialista Andalúz si se les reconocía -mediante la reforma del Artículo 20.1 del Reglamento- la capacidad para constituirse como Grupo parlamentario.
- (32) De esta forma se llegaba (aunque más tarde y de modo menos airoso) al número mínimo propuesto por el Grupo Parlamentario Comunista durante los debates del Proyecto de Reglamento (defensa de enmiendas en Comisión y en Pleno) y que fue rechazado -según se dijo- por razones de racionalidad parlamentaria.
- Más en concreto, la expresión del señor Camacho Zancada (de la Ponencia, pero manifestando su opinión personal) fue que no eran convenientes los Grupos pequeños "por cuanto estamos (en 1977) en un período naciente de democracia y, por supuesto, la excesiva fragmentación y la poca tradición democrática creo que llevaría a hacer ingobernable la Cámara"; este criterio, sustentado por los dos Grupos más fuertes (UCE y PSOE) hizo que las enmiendas presentadas por el Grupo parlamentario Comunista, el de Alianza Popular y el Mixto, fueran rechazados. Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11, año 1977; Comisión de Reglamento, Sesión número 2, de 21 de septiembre de 1977, págs. 303 y sigs. y en especial para la cita del señor Camacho Zancada la pág. 306.
- Los Grupos parlamentarios Comunista y Mixto presentaron sus enmiendas al Pleno donde también fueron rechazadas. Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 23; Sesión Plenaria número 10, de 13 de octubre de 1977, págs. 919 y sigs.
- (33) J.C. COLLIARD, op. cit., pág. 251
- (34) Proyecto aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso y convertido por tanto en Reglamento tras numerosos problemas entre los cuales destaca, como el principal, la falta de acuerdo entre UCD y PSOE precisamente sobre la posible constitución de dos o más grupos de un mismo partido en virtud de su carácter federativo. La aceptación por el PSOE de la imposibilidad de tales pretensiones -recogidas explícitamente en el Artículo 23.2- dio vía libre a la definitiva aprobación del Reglamento.
- (35) El Reglamento Provisional del Senado señala en su Artículo 13 que "En el término de cinco días hábiles, contados

desde la Constitución interina del Senado, dos Senadores que resuelvan constituirse en Grupos parlamentarios entrarán a la Presidencia de la Cámara la relación nominal de quienes lo integran (...). Esta fórmula ha sido adoptada por el Reglamento definitivo del Congreso en su Artículo 24.1 que dice: "La Constitución de Grupos parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara".

- (36) El mencionado párrafo segundo del apartado sexto del Artículo 20 dice: "El Diputado que, por cualquier causa, dejare de pertenecer a un Grupo parlamentario, quedará automáticamente incorporado, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al Grupo Mixto." Finalizado este plazo, el diputado está en libertad de incorporarse a uno de los Grupos constituidos si cuenta con la aceptación del Grupo escogido; creemos que analógicamente podría suceder lo mismo con los diputados que habiendo abandonado sus grupos respectivos (y/o los del Mixto) decidieron al comienzo de una Sesión constituirse como nuevo Grupo parlamentario. En este sentido se expresan: para España, Torres del Moral, Loc. Cit., pág. 34; y para Italia, G.U. Rescigno, Loc. Cit., pág. 783.
- (37) Torres del Moral avala su interpretación en el caso, ocurrido en 1977, de la división en dos del Grupo Minoría Vasco-Catalana.
- (38) Aunque como también hemos señalado es frecuente en la democracia de partidos que tal primer acto de voluntad sea sacado del Parlamento para tener su sede real en los Partidos políticos, al elaborarse la lista que éstos presentarán a las elecciones.
- (39) Antonio TORRES DEL MORAL, Loc. Cit., pág. 34.
- (40) Artículo 12.1 y 2 del Reglamento provisional del Senado.
- (41) Entendemos, porque los Reglamentos no establecen diferencias, que estos miembros se contabilizan indistintamente entre los originarios y los adheridos. Al margen de la condición o estatutos que tengan unos y otros dentro del Grupo (y que forma parte de la reconocida autonomía del mismo) el Reglamento los toma indistintamente como miembros que componen dicho Grupo, al menos a estos efectos. Y decimos que al menos a estos efectos porque el apartado 4 señala dos tiempos distintos en la formación de un Grupo: 1º, el de su constitución como Grupo originario, y 2º, el de la adhesión de aquellos que, no formando parte del Grupo en su origen, se integran en él con la aceptación del Presidente o portavoz del Grupo receptor.

- (42) Sobre este punto hay abundante literatura y, en su práctica totalidad, crítica respecto de la sentencia y sus consecuencias. Entre otros, pueden verse: J. FERRANDO BADIA, Loc. Cit. pág. 309.
En la misma obra, Ignacio María de LOGENDIO, Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los Partidos Políticos, págs. 369 y 370; Gustave PEISER, L'institutionnalisation des partis politiques dans la République Fédérale Allemande, in Revue de Droit Publique, jul-ago. 1959, pág. 690 y sigs.
- (43) Sobre las leves modificaciones introducidas por el legislador respecto de las citadas sentencias, véase el artículo citado de Peiser, págs. 691 y 692.
- (44) Coincidimos plenamente con Torres del Moral en reclamar como una medida digna de consideración tanto por los propios Grupos como por la Cámara y los órganos rectores, la publicación en el Boletín oficial de las Cortes, de los Estatutos de los Grupos Parlamentarios. Tenemos constancia de que otros, con mayor fortuna que nosotros, obtuvieron algunos Estatutos, pero no fue nuestro caso. En este punto nuestros Grupos se comportan como tantos otros, entre los que cabe señalar el caso italiano, donde, como aquí, el secretismo es la tónica dominante.
- (45) El artículo 12.3 del Reglamento provisional del Senado dice: "No. 3. Los distintos Grupos parlamentarios constituidos gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna ...".
- (46) Artículo 21 del Reglamento provisional del Congreso: "El Congreso facilitará a los Grupos Parlamentarios y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención, cuya cuantía se fijará, teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos, y, además, un complemento fijo, igual para todos".
- (47) En realidad puede adoptarse la fórmula de que exista un Presidente y que sus sustitutos asuman el cargo de portavoces del Grupo para áreas determinadas, obteniéndose de esta forma una especialización del Grupo que posibilita la confrontación con los ministros o con las esferas de su competencia.
- (48) Herbert MAISL, Loc. Cit., pág. 1010.
- (49) Puede verse en este sentido y con un tratamiento "in extenso": Alessandro PIZZORUSSO, I Gruppi Parlamentari come soggetti di diritto, Pisa, 1969, págs. 60 y sigs.

- (50) Así pues, los límites de la autonomía reglamentaria se encuentran en las disposiciones constitucionales, y los límites de la autonomía de los Grupos parlamentarios en el Reglamento de la Cámara.
- (51) M. RAMIREZ, Loc. Cit., pág. 14 y 17 y sigs.
- (52) Aunque, como regla general, lo dicho en el texto es admitido como válido, lo cierto es que en sistemas poco consolidados o en grupos en los que prevalezca el personalismo o el carácter federativo, puede suceder -y así ha sucedido en nuestro Congreso, principalmente en el Grupo de UCD- que la regla tenga tantas excepciones que deje de ser regla. No obstante, creemos que la progresiva consolidación de los Partidos y la disminución de los personalismos llevará a una disciplina que reduzca las decepciones. Ha funcionado, de todos modos, como un factor que ampara la indisciplina, el hecho de conservar el escaño una vez dejado el Partido.
- (53) G. LEIBHOLZ, Hp. Cit., págs. 70 y 71.
- (54) La organización del trabajo parlamentario gira hoy, como vimos al tratar de las comisiones, en estos órganos de la Cámara en los que los parlamentarios van adquiriendo una gran experiencia, lo que sin duda favorece el control de la política por Ministerios. La visión de conjunto de la política de Gobierno la adquieren a través de medios de información y discusión del Grupo, así como en el propio Partido. De este modo, el propio Grupo va creando y destacando sus propios órganos de Partido, la jerarquía en la que se mantiene la visión de conjunto, la línea política y las principales decisiones a transmitir en línea descendente hacia la base.
- (55) Tomado de J.C. COLLIARD, Op. Cit., pág. 261. En nuestro congreso, por ejemplo, es costumbre que el diputado actuante de portavoz haga una señal, levantando la mano, para indicar a sus compañeros de Grupo lo que deben votar en cada momento. Un dedo en alto significa voto afirmativo; dos dedos, abstención, y tres, voto en contra. Cuando el Grupo es numeroso, y se extiende por una gran parte del hemiciclo, son varios los diputados que hacen la señal para que pueda ser vista por todos los componentes del Grupo.
- (56) Ver en este tema de clásica división de M. Duverger:
 - 1) Dominio de parlamentarios sobre el Partido. (Partidos burgueses y en cierta forma los socialdemócratas; Partidos de cuadros sin bases organizadas; experiencias de los Estados Unidos y del Partido Conservador de Gran Bretaña).
 - 2) Rivalidad entre parlamentarios y el Partido; varía se-

gún los países y cambia según las épocas. 3) Dominio del Partido sobre los parlamentarios; Partidos Comunistas, Partidos de corte fascista.

Creemos nosotros que hoy predomina la simbiosis de liderazgo y que en gran medida estos antagonismos no son tan esquemáticos; es preciso tener también en cuenta la influencia que opera en el problema la forma de escrutinio y el sistema electoral. Vemos más certera la opinión de Colliard cuando dice que sólo se dan dificultades entre el Grupo parlamentario y el Partido "cuando hay diferentes equilibrios en el seno de uno y otro" aunque, como decíamos en el texto, enseguida matiza que "por regla general, la acumulación de gerarquías por parte de los dirigentes permite evitar problemas".

M. DUVERGER, Op. Cit., pág. 211 y sigs.

J.-C. COLLIARD, Op. Cit., pág. 255.

- (57) Ya hemos comentado en el capítulo correspondiente (Estatuto de los parlamentarios) que en todo caso la sanción económica nos parece antireglamentaria, por cuanto que la asignación del diputado se califica en el Reglamento (Art. 19.1) de "irretenible e irrenunciable" y entendemos que -en general- los diputados deben sostenerse económicamente de su asignación.
- (58) G. LEIBHOLZ, Op. Cit., pág. 68 y 69.
- (59) Hans KELSEN, Op. Cit., pág. 37.
- (60) "En cuanto a la irresponsabilidad de los diputados ante los electores -dice KELSEN- se trata de un principio quebrantado ya por alguna de las Constituciones modernas, cuyos preceptos disponen que el diputado no esté obligado a seguir las instrucciones de sus electores, pero pierde su mandato al separarse o ser expulsado del Partido por el cual fue designado. Tales disposiciones resultan, por consecuencia natural en los casos de sistema electoral por listas, pues en ellos los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto mas bien significa un acto de adhesión a un Partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su afiliación al Partido del elector, siendo lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al Partido que le ha enviado al Parlamento. Esto presupone, desde luego, una organización sólida y relativamente continua de los Partidos electorales".
H. KELSEN, Op. Cit., pág. 69.
Más recientemente -ya lo hemos dicho en otras ocasiones- también G. Leibholz extrae las consecuencias del estado de Partidos, y aun sin llegar, como Kelsen o Esteban, (o la Constitución portuguesa) a explicitar la necesidad de transformar el mandato, saca conclusiones en concordancia

con "el rol" conferido a los Partidos, especialmente en la R.F.A.; pueden verse en general sus reflexiones en "El legislador como amenaza para la libertad" en El moderno estado democrático de Partidos (Capítulo I, de Problemas fundamentales ... y en especial págs. 26 y sig., y en La función controladora del Parlamento en las democracias de Partidos del Siglo XX (Cap. II de la misma obra) y en especial su apartado IV, pág. 61 y sigs.

En términos parecidos Mathiot señala como "los Partidos escogen a los candidatos, dirigiendo las elecciones y las reelecciones, y de forma prácticamente absoluta, si la representación es proporcional; como nuevos órganos de expresión de la voluntad de una parte del pueblo, los Partidos políticos crean entre ellos y los elegidos, verdaderas relaciones de mandato" A. MATHIOT, Le pouvoir législatif dans les démocraties du type occidentale, Paris, Les Cours de Droit, 1973-74, Vol. I, pág. 71.

En el Derecho comparado, la ya comentada sentencia del Tribunal constitucional federal de la R.F.A., en la declaración de inconstitucionalidad del Partido Nazi y del Partido Comunista, ha dado un paso jurisprudencial en el reconocimiento del mandato ideológico, aunque en sus motivaciones tienda a buscar otros justificantes, precisamente de orden liberal, donde en forma más tajante se rechaza la vinculación imperativa del representante respecto del Partido o el electorado. Vid. nota 42 de este capítulo y especialmente el trabajo de Peiser.

- (61) C.J. Friedrich, Gobierno Constitucional y Democracia, Madrid, 1975, Vol. II, Pág. 205.
- (62) Véanse: artículo 54.1 del Reglamento provisional del Congreso; resolución de la Presidencia sobre ponderación de voto en las votaciones de las comisiones, de 27 de abril de 1979 (B.O.C. de 2 de mayo de 1979); resolución de la Presidencia por la que se dictan normas sobre la elaboración de los Estatutos de Autonomía, de 5 de junio de 1979 (B.O.C. de 8 de junio de 1979) especialmente art. 52.2. Contrástese además este procedimiento -como ya hemos indicado en otras partes de este trabajo- con el precepto constitucional que indica que el voto de los parlamentarios es personal e indelegable (Art. 79.3 de la Constitución). En la Asamblea Nacional francesa también se utiliza el procedimiento del voto ponderado (de forma indicativa; sólo en la Conferencia de Presidentes; y siendo allí el voto delegable) en virtud del artículo 48 del Reglamento. Véase el comentario de Colliard, op. cit., pág. 260 y 261.
- (63) Las competencias de los Grupos parlamentarios vienen determinadas en el Reglamento, más que en el título III (Artículos 20 y 21) en que se señala sus características,

condiciones y medios, en forma dispersa, al tratar los diversos temas de organización de la Cámara, funcionamiento, etc.

El catálogo de competencias que elaboramos a continuación viene referido específicamente a los Grupos parlamentarios, pero en aquellos extremos en que dicha competencia también esté atribuida a un cierto número de diputados (al margen o no de su Grupo) lo haremos constar añadiendo entre paréntesis el símbolo (DD).

A. Competencias de los Grupos parlamentarios respecto de la organización de la Cámara.

- Elección de escaños para su ubicación en la Cámara. Artículo 47.1.
- Reparto de escaños en comisiones, en comisión constitucional y en diputación permanente. Arts. 30.1, 111.2 y 41.1, respectivamente.
- Sustitución de sus miembros en las comisiones. Art. 30.3.
- Constituirse en Junta de portavoces. Art. 27.
- La elección de Presidente, Vicepresidentes y Secretarios, aunque se realiza por los Diputados en pleno, indirectamente se asegura -mediante el voto limitado y la consignación de Grupo- la representación de los Grupos más fuertes.

B. Competencias de los Grupos en el funcionamiento de la Cámara.

a. En la ordenación de los trabajos y en los nombramientos de cargos que corresponden a la Cámara.

- Dos Grupos disponen de iniciativa para proponer la celebración de sesiones secretas. Art. 51.3.e. (D.D.).
 - Fijar el Orden del Día (sus portavoces) de acuerdo con el Presidente. Art. 54.1.
 - Dos Grupos disponen de la iniciativa para alterar el Orden del Día. Art. 54.2. (D.D.).
 - Un Grupo puede solicitar el cierre de una discusión. Art. 68.1.
 - Un Grupo puede solicitar que una cuestión se considere suficientemente debatida. Art. 120.
 - Un Grupo puede reclamar la comprobación de los resultados de una votación ordinaria. Art. 73.a.
 - Dos Grupos pueden pedir votación secreta o nominal. Art. 75 (D.D.).
 - A los Grupos les corresponde la explicación de voto. Arts. 80 y 116.
 - Los Grupos canalizan los nombramientos que corresponden a las Cámaras. Resolución de 7 de febrero de 1980. (B.O.C. de 9 de febrero de 1981).
 - Los Grupos disponen del tiempo de uso de la palabra en los Plenos.
 - La mitad más uno de los Grupos pueden convocar a la Junta de portavoces. Art. 27.
- b. Competencias de los Grupos en el procedimiento legis-

lativo.

- Los portavoces de los Grupos (con la Mesa) deciden cuál es la Comisión competente. Art. 31.2.
- Dos Grupos pueden proponer que un asunto cambie de Comisión. Art. 31.2.
- Los Grupos disponen de tiempo para la explicación de motivos de sus proposiciones de Ley. Art. 92.5.
- Idem en los proyectos de ley. Art. 92.1. (D.D.).
- Presentan enmiendas. Arts. 94.1. y 113.1 y 2. (D.D.).
- Intervienen en los debates de totalidad. Arts. 95.1 y 98.3 y 4.
- Intervienen en los Plenos convocados para propiciar acuerdo sobre el rechazo de un proyecto producido en Comisión. Art. 95.2.
- Pueden manifestar su oposición a la plena competencia legislativa conferida a una Comisión. Art. 112.2. (D.D.).
- Disponen de la iniciativa para reclamar el procedimiento de urgencia, y para oponerse a él. Arts. 103.1 y 2. (D.D.).
- Sus portavoces (con la Mesa) pueden acordar la modificación de los plazos de urgencia. Art. 104.
- Intervienen (junto con las formaciones políticas) en el debate general del Proyecto de Constitución. Art. 115.1. (y Art. 116).
- Sus portavoces (con Presidente de Comisión) acuerdan la forma del debate del articulado del Proyecto de Constitución. Arts. 117 y 118.3.
- Un Grupo (o una formación política de la Cámara) puede apoyar las enmiendas y votos particulares de los ponentes.
- Intervienen ante la declaración del Gobierno sobre el uso de una delegación legislativa. Art. 134.5.
- Intervienen en los debates de los Estatutos de Autonomía. Resolución del 27 de abril de 1979.
- Intervienen en los Plenos de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Resolución de 27 de noviembre de 1979.
- Competencias de los Grupos en los Procedimientos de Fiscalización y Control Parlamentarios.
- Tiene la facultad de recabar de la Administración pública datos, informes o documentación. Art. 16 (D.D.).
- Dos Grupos pueden solicitar la convocatoria del Pleno. Art. 46.1. (D.D.).
- Un Grupo dispone de la iniciativa para proponer al Pleno la convocatoria de una Comisión de Encuesta. Art. 124.1. (D.D.).
- Los Grupos son el cauce de las interpelaciones de los diputados. Art. 125 y Resolución de 8 de febrero de 1978.
- Los Grupos pueden presentar mociones. Artículos 138 y 139.2.
- Un Grupo puede pedir que se someta al Pleno una propuesta de resolución orientativa, debatida en Comisión. Art. 142.
- Ante las comunicaciones del Gobierno, los Grupos soli-

citan aclaraciones, preguntan, debaten o aclaran. Resolución de 13 de diciembre de 1977.

- Los Grupos (y formaciones políticas presentes en la Cámara) intervienen en la sesión de investidura que se celebra tras una convocatoria electoral. Resolución de 29 de marzo de 1979.

- Sólo los Grupos intervienen cuando la investidura no se debe a un previo proceso electoral. Resolución de 11 de febrero de 1981. (Especialmente Art. segundo, apartado tercero).

- Sólo los Grupos intervienen en el debate de la moción de censura. Resolución de 28 de mayo de 1980.

- Sólo los Grupos intervienen cuando se debate un voto de confianza. Resolución de 15 de septiembre de 1980.

- (64) Ver también Resolución de la Presidencia del Congreso, de 28 de marzo de 1979. (B.O.C. de 29 de marzo de 1979). Puede verse igualmente el tratamiento que del tema hacen, en los trabajos citados: A. TORRES DEL MORAL, págs. 42 y sigs.; M. RAMIREZ, págs. 11 y sigs. y H. MAISL en general en todo el artículo.
- (65) En el mismo sentido se expresa J. WALINE, al señalar que, llevando las consecuencias al límite, el sistema de Grupos tendería a suprimir los parlamentarios y que, para la reunión del Parlamento bastaría con conservar los Presidentes de los Grupos. Vid. J. WALINE, Loc. Cit., pág. 1237.
- (66) M. RAMIREZ, Loc. Cit. pág. 6.
- (67) Encerrado con excesiva frecuencia en un trama conceptual que adolece de esclerosis, lo que le impide -y en el mejor de los casos retarda- la incorporación de fenómenos tan evidentes como el que tratamos, el Derecho, tachado siempre de conservador, tiene su propia dinámica -la estática- frente a ese conjunto en cambio constante que es el cuerpo social y respecto del cual el Parlamento es el órgano estatal más próximo, y los Partidos -al menos hasta ahora- su proyección en el mismo.
- (68) Defienden esta tesis: P. Biscaretti, Pietro Rescigno, L. Elia, Mortati, Ciaurro, Di Ciolo, Crisafulli y Van Impe, entre otros. Con la misma posición, en general aunque algo matizada, participan F. Lachenal y J. Walline -en Francia- y R. Wildenmann - En R.F.A.-; estos defienden la idea de que el Grupo es un órgano del Partido aunque en forma tangencial, indirectamente; entre nosotros FERRANDO y RAMIREZ pueden incluirse en este Grupo, sobre todo el primero; el segundo se aproxima más a la tesis del Grupo como órgano de la Cámara, aunque sea al mismo tiempo la expresión parlamentaria de un Partido. De los autores citados pueden verse, por su especial significación, los siguientes: P. BISCARETTI DI RUFFIA

I partiti politici nell'ordinamento costituzionale, in Il Politico, 1950, pp 14-15; también en Derecho Constitucional (Trad. española), Madrid, 1965, pág. 722.

Pietro RESCIGNO, en Persona e Comunità, Bologna, 1966, pág. 208.

C. MORTATI, Istituzioni di diritto público (séptima ed.) Padua, 1967, pág. 627.

En contra se manifiestan P. VIRGA, V. SICA, SAVIGNANO, TESAURO, ANTONELLI, y G.U. RESCIGNO, entre otros. De estos pueden verse los comentarios de P. VIRGA, Diritto Costituzionale (9a edición), 1979, pág. 194.

A. SAVIGNANO, I Gruppi parlamentari, Nápoles, 1965, pág. 216-219.

A. RESAURO, I Gruppi parlamentari, in Raseta di Diritto Pubblico, Año XXII, nº 2, abril-junio de 1967, pág. 206.

G.U. RESCIGNO, "Voz" Gruppi parlamentari, in Enciclopedia del Diritto, Vol XIX, 1970, pág. 789 y sigs.

P. PETTA, Gruppi parlamentari e partiti politici, in Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, 1970, pág. 244 y sigs.

Entre nosotros se manifiesta en contra A. TORRES DEL MORAL, Loc. Cit., pág. 59.

- (69) Mayor problema se plantea si, en contra de la voluntad del Partido, el siguiente en la lista, que debería ocupar el escaño pero que el Partido prefiere saltar, se niega a aceptar la renuncia que se le propone, creemos que en tal caso, y dada la costumbre que se afianza entre nosotros, el escaño quedaría en manos del "rebelde" con la consiguiente asignación a él, personalmente. Su posterior inclusión en el Grupo del Partido o en el Mixto dependerá de los acuerdos a que lleguen o de la falta de ellos.
- (70) Véase la referencia hecha en la nota 42 y en especial el trabajo de Peiser.
- (71) SAVIGNANO, Op. Cit. pág. 216.
- (72) P. VIRGA, Il partito politico nell-ordinamento costituzionale, Milán, 1948, pág. 182.
- (73) A. TORRES DEL MORAL, Loc. cit., pág. 60.
- (74) Entre nosotros esta posición la mantiene FERRANDO, compaginándola con la aceptación del Grupo también como órgano del Partido. En Italia, donde más fuerza ha tenido el debate, la sostienen: P. VIRGA, P. BISCARETTI (que mantiene que el Grupo es una unión institucional de órganos -del Partido y de la Cámara-, T. Martines, R. Lucifredi, Savignano, C. Mortati, Pizzorusso (aunque con matizaciones que señalamos en el texto), Tosi y Boccacini. También, en Alemania, por W. Henke y Hauenschild y en Francia por Waline.

Esta posición fue la mantenida en sentencia del Tribunal de Primera Instancia de Roma, de 29 de abril de 1960, aunque rebatida por la sentencia del Tribunal de Apelación del 9 de marzo de 1962; esta segunda sentencia argumentaba a favor de la tesis que defiende que el Grupo es una asociación privada, una asociación política no reconocida.

De los autores citados pueden verse en especial los comentarios de:

J. FERRANDO BADIA, Loc. Cit., págs. 303, 305 y 320 y sigs.

SAVIGNANO, Op. Cit., pág. 224.

A. PIZZURUSO, Op. Cit., pág. 96.

P. VIRGA, Il Partito ..., pág. 179 (El Grupo parlamentario puede presentarse indistintamente como asociación política no reconocida o como órgano de la Cámara).

G. BOCCACCINI, Sistema politico e Regolamenti Parlamentari, Milano, 1980, págs. 169 y 275.

S. TOSI, Diritto Parlamentare, Milano, 1974, pág. 152 y sigs.

J. WALLINI, Loc. Cit., págs. 1236 y sigs.

En contra, P. RESCIGNO, L. ELIA, TESAURO, G.U. RESCIGNO.

De éstos, pueden verse:

P. RESCIGNO, Loc. Cit., pág. 202 y sigs.

A. TESAURO, Loc. Cit., pág. 201 y 207.

A. TORRES DEL MORAL, Loc. Cit., pág. 58.

En general, una completa referencia del debate puede verse en la obra citada de PIZZURUSO.

(75) Vid. SAVEGNANO, Op. Cit. pág. 224.

(76) La mejor defensa de esta tesis se ha hecho, a nuestro juicio, por TESAURO, G.U. RESCIGNO, PETTA y ROSSANO; entre nosotros, TORRES DEL MORAL. Remitimos a las obras y trabajos citados en las Notas 68 y 74 del presente capítulo. La Sentencia del Tribunal de Apelación de Roma puede servir de base jurisprudencial en apoyo de esta tesis, sin embargo creemos que dicha sentencia no cierra la puerta a la interpretación de la tesis del Grupo como órgano de la Cámara, por cuanto que el Tribunal concluye diciendo que los Grupos parlamentarios son, desde una perspectiva juspublicista, órganos de la Cámara y, bajo un punto de vista privatista, asociaciones no reconocidas, a las que se aplica la disciplina de los artículos 36 y sigs. del Código Civil italiano.

(77) En este sentido, C. BISCARETTI, MORTATI, CIAURRO, ENKE, y ANTONELLI. ENKE, además, subraya que el Grupo es una asociación, pero no de carácter privado sino público.

- (78) En este punto seguimos principalmente a PIZZORUSSO, Op. cit. págs. 89 y sigs.
- (79) Vid. PIZZORUSSO, Op. cit., pág. 96.
- (80) En este sentido, el Senado, que tampoco aborda directamente el problema, ofrece una mayor aproximación con la explicación del prof. Sánchez Agesta, senador de designación real que introduce en el Pleno las líneas generales como portavoz de la Ponencia. La ausencia de Diario de Sesiones de la Comisión de Reglamento nos obliga a circunscribirnos a la Sesión del Pleno y más en concreto a las explicaciones ofrecidas a los Senadores en la Sesión que debía aprobar su Reglamento provisional. El Senador referido dijo en concreto: "Si quisiera, en cambio, hacer algunas indicaciones generales sobre el criterio que han tenido en cuenta la Ponencia y la Comisión en la redacción del Reglamento. Fundamentalmente han sido 4. En primer lugar, destacar el valor de los Grupos parlamentarios, las antiguas fracciones del Reglamento del 34, como elementos constitutivos de las Cortes, y más especialmente del Senado, que es lo que se trataba de reglamentar. Casi todas las funciones que dentro de la Cámara pueden realizarse, aparecen, de una manera directa o indirecta, vinculadas a estos Grupos parlamentarios: la fijación del Orden del Día, la designación de las Mesas y Ponencias en las Comisiones, la facultad de enmienda y participación en los debates, la utilización de los Grupos parlamentarios como un elemento fundamental de simplificación". "Hay un vértice de esta organización de la Cámara fundado en los Grupos parlamentarios, que es un elemento nuevo en nuestro Derecho y que es también una relativa originalidad revelada de manera espontánea y que el Reglamento no ha hecho más que consagrar en lo referente a la Junta de Portavoces, que, con la Mesa y la presidencia, prepara el Orden del Día y los criterios de deliberación ...". "El tercer criterio fue dar la máxima agilidad a las deliberaciones del Senado. Para ello, se ha procurado eludir algunas votaciones cuando no las reclame algún Grupo, y así se podrá realizar el pase de la Constitución provisional a la definitiva, de una manera automática, si ningún Grupo pide una nueva votación". "Se ha simplificado también la elección de las Comisiones, que se constituirán sin dicha elección si el número de candidatos es igual al porcentaje que corresponde a cada Grupo parlamentario ...". "Por último, se concede a la Presidencia facultades de interpretación para hacer más fluidos los debates y las discusiones, y a la misma Mesa, con la Junta de Portavoces, la posibilidad de suplir las lagunas que habrá en este Reglamento". "El cuarto criterio era la protección de las minorías."

Es cierto que la democracia es un régimen de mayorías, pero también lo es ese espíritu de tolerancia, que es connatural a la democracia, que exige la audiencia de las minorías y el respeto de sus criterios, dando oportunidad para que puedan presentar mociones".

"Este criterio se ha reflejado en la constitución de las Comisiones por una cifra calculada para que permitiera la representación proporcional de todos los Grupos; también en la composición de las Ponencias en que se exige esa representación de varios Grupos, a fin de que no puedan ser constituidas por un Grupo mayoritario y también, con un carácter muy relevante, por el carácter especialísimo que esta Comisión tiene, la Comisión de Autonomías, en que se concede un derecho prioritario a los Grupos parlamentarios y a los Senadores elegidos en el ámbito electoral que coincide con las regiones o autonomías ..." El subrayado es nuestro. Diario de Sesiones del Senado, nº 7; Sesión Plenaria nº 7, de 13 de octubre de 1977, págs. 139 y 140.

- (81) Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 11; Comisión de Reglamento, Sesión nº 2, de 21 de septiembre de 1977, págs. 303 y sigs.
- (82) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 23; Sesión Plenaria nº 10, de 13 de octubre de 1977. Págs. 911 a 924.
- (83) La nueva redacción que se dio al apartado primero del Art. 20 fue adoptada por el Pleno del Congreso en la Sesión del 3 de marzo de 1979. Decía así: "1. Podrán constituirse en Grupos parlamentarios las formaciones políticas o coaliciones electorales que cuenten al menos con 5 diputados".
- (84) Vid. Debate de Comisión, Loc. Cit., págs. 308 y sigs.
- (85) Vid., para la denominación del portavoz, Loc. Cit., pág. 311; y para la tipificación de sus miembros, pág. 311 y siguiente. La discusión sobre el carácter del Grupo Mixto, en página 312 y sigs.
- (86) Vid. Debate de Comisión, Loc. Cit., pág. 316 y 326 y sigs.

215

VII. CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Si siempre resulta una tarea ardua la exposición sintética de conclusiones respecto de la significación y sentido de una acción, de una obra o de una norma, más compleja se nos aparece si -como en nuestro caso- le hemos dedicado tiempo, esfuerzo y, por encima de todo, entusiasmo y cariño. Además, para mayor complejidad, el mismo carácter de la figura que hemos estudiado, dificulta -si cabe- la expresión de unas conclusiones por la rigidez a que este tipo de asertos conduce. Y la rigidez no es buena compañera de un Reglamento parlamentario, aunque -como el nuestro- éste se vea dotado de muy escasa flexibilidad.

La práctica parlamentaria -y aquí está el peligro de inexactitud de conclusiones tajantes- aún a pesar de discurrir por los cauces de una norma escrita, minuciosa y rígida, es propendiente a establecer costumbres, a introducir convenciones, a modular en definitiva las cláusulas reglamentarias. Lo que hoy es una interpretación correcta de ciertas normas, mañana puede dejar de serlo ante el cambio de la Mayoría, ante una Presidencia de talante distinto o ante un reparto de escaños múltiple y equilibrado.

Sin embargo, frente a estas dificultades, existe un subtrato en el espíritu del Reglamento que hemos estudiado que posibilita aportar algunas conclusiones, máxime cuando ya hemos podido comprobar que el espíritu se mantiene en el Reglamento definitivo (valga la expresión), aunque en temas puntuales se hayan dado algunos cambios. Es decir, las conclusiones serían tanto las que se obtienen como consecuencia del estudio y deducción de los contenidos del articulado del Reglamento, como de la tendencia apuntada entonces (verano de 1977) y, luego, por la propia Constitución y por el que llamamos Reglamento definitivo, de 1982.

Si se quisiera ofrecer una idea que resuma en su propia expresión las conclusiones a que llegamos bastaría con señalar que nuestro Reglamento Provisional introduce las relaciones Parlamento-Gobierno, Gobierno-Mayoría y Mayoría-Oposición, por los cauces del parlamentarismo racionalizado. Dicho esto, hoy, puede parecer un lugar común, sobre todo después de aprobada la Constitución; pero insertado el concepto en el momento de la elaboración y vigencia (pre-constitucional) del Reglamento, cuando se están sentando las bases del nuevo Régimen político, entonces adquiere un verdadero interés. Es también cierto, que el concepto de parlamentarismo racionalizado hay que explicarlo, explicar sus caracteres y las cláusulas que hacen de él una realidad jurídica y política. Resultan diferentes las racionalizaciones de la Quinta República y la Ley Fundamental de Bonn siendo ambos regímenes parlamentarios racionalizados (centramos la expresión en el sistema de relaciones por las que se conducen Parlamento y Gobierno, así como por los mecanismos parlamentarios que se ponen a disposición de la Mayoría y la Oposición -minorías-; dejamos, pues, otras fórmulas racionalizadoras para centrarnos en el tema que nos ocupa).

El fenómeno de la racionalización en los regímenes parlamentarios hay que verlo en sus dos posibles dimensiones; la primera como factor de corrección de las disfunciones que introduce en el sistema la existencia de un Parlamento asambleario, generador de inestabilidad en el Ejecutivo o incluso de la inexistencia del mismo -de inexistencia política por la ausencia de competencias, funciones y espacios propios definidos o tasados por la norma constitucional-; la segunda, subsiguiente o alternativa a la primera -según los casos- es la consecuencia de un movimiento a contrario, expresión del rechazo frente a la omnipotente Asamblea y a su intervencionismo; en ambos supuestos, el sistema -las fuerzas que operan en él- acaba produciendo el reequilibrio y en su empeño por reconducir al Parlamento al esquema de los frenos y contrapesos, a fuerza de interponer controles y de tasar o re-

reglar su capacidad de intervención público-política, finaliza por reducir las Cámaras a meros testigos, fedatarios públicos, de la siempre más eficaz gestión gubernamental. La tantas veces citada complejidad de la sociedad industrial fue -y sigue siéndolo- un argumento esgrimido contra el carácter de generalidad de que estaba investido el Parlamento -como la Ley-, tanto en su manifestación legisladora como en su capacidad de crear u orientar la política general del país. La inevitable ley del péndulo ha producido en su respuesta una nueva arquitectura constitucional que, partiendo de Weimar, ha ido completando, perfeccionando, un nuevo entramado de instituciones sobre el mismo modelo anterior. En el nuevo reparto de atribuciones, en la moderna distribución de competencias juegan las mismas piezas pero se ha trasladado el centro de gravedad del sistema. La corrección operada sobre los sistemas electorales, su repercusión modeladora en los partidos, la estricta reglamentación del trabajo parlamentario, la elección directa -plebiscitaria- de las presidencias o, en su defecto, la construcción de regímenes de primer ministro -versión parlamentaria de lo anterior-, la capacidad legisladora del Ejecutivo, el recurso al referéndum legislativo (y su vertiente autoritaria), son algunas de las técnicas -jurídicas y políticas- de la racionalización del poder; el Ejecutivo (Gobierno y Administración) es el depositario de la reconstrucción del Sistema, de su readaptación a las nuevas formas del mercado, interior y exterior, de dar respuesta a los conflictos del tejido social y de generar con sus medios paz social y productividad.

La racionalización supone, en definitiva, la alteración del viejo principio que identificaba Parlamento con Soberanía de la Nación (Sieyès) o del Pueblo (Rousseau), transformando a su vez el sufragio de un principio cuasi-regligioso (religión civil) en un instrumento para la funcionalidad del Sistema, en una técnica cuya formulación más acabada (por más democrática y plural) se presenta, en el Estado de Partidos, bajo la forma de democracia plebiscitaria (Max Weber).

En este Estado, el Parlamento no tiene porqué ser (como afirmara Laski y otros) un mero Órgano de registro (aunque haya claves suficientes para que lo sea); la identidad que se produce entre las direcciones de los Partidos y las del Parlamento convierten a éste en el centro donde se resuelven (si no se toman) las decisiones políticas importantes (Agnoli); y en los regímenes parlamentarios la ósmosis que producen los parlamentarismos mayoritarios entre Gobierno y Parlamento (a través de la Mayoría) mantienen a éste como Órgano representativo de la pluralidad social, como Órgano público de integración política, de creación de consensos; y como correa de transmisión entre el Gobierno (y el Estado) y la Sociedad.

2. El Reglamento Provisional del Congreso aparece en 1977 como la primera manifestación política y normativa de una Cámara democrática que, en todo caso, paga ciertos tributos a la Transición Política (ausencia de regulación de ciertas materias y sometimiento al "pie forzado" de la Ley para la Reforma).

A nuestro juicio, el Reglamento, como el Régimen de la Constitución de 1978, introduce nuestro modelo en el ámbito de los parlamentarismos racionalizados con proximidad especial al germano occidental y al francés creado por De Gaulle y Debré. Ya hemos dicho anteriormente, en alguna ocasión, que en nuestro caso puede constatar una menor dosis de autoritarismo que, por ejemplo, en el caso de la Asamblea Nacional. Nuestra Cámara dispone de mayor holgura en sus relaciones con el Gobierno y aunque éste dispone de efectivos canales para determinar los ritmos, las prioridades, etc., y ejercer junto con su Mayoría (ellos solos) el obstruccionismo, no existen fórmulas que taxativamente le confieran un poder discrecional como el que se confiere al Gobierno francés en la Asamblea. Nuestra racionalización no llega, como en Francia, a ser antiparlamentaria (Berlia), ni dispone de los procedimientos autoritarios con que cuenta el Ejecutivo

francés respecto de la Asamblea. En nuestro caso, si bien nos sumamos a una corriente que se generaliza en función de las necesidades domésticas (no se produce siempre, ni por igual, en el resto de los ordenamientos europeos), lo hacemos desde nuestra propia plataforma -la salida de la dictadura- que ofrece así, tanto las bases irrenunciables de un principio de autoridad (inercia de la transición), como las aspiraciones de libertad, control y responsabilidad (inercia de la democracia). El encuentro de estos dos vectores que no son por sí mismos contradictorios y que tienen evidentes puntos tangenciales, ha producido -en el caso del Reglamento- un equilibrio de posiciones que se decanta -siempre como última ratio- en beneficio del primero, es decir en beneficio de la estabilidad política del Gobierno y de la hegemonización del procedimiento y de la función parlamentaria por él mismo y su Mayoría.

Los instrumentos de mayor relieve de que dispone el texto (al que hay que agregar las sucesivas Resoluciones de la Presidencia) se pueden sintetizar en los tres siguientes aspectos: racionalización del trabajo parlamentario (político y legislativo), racionalización de la participación política en su seno (a la que coadyuvan previamente la circunscripción electoral y la Ley D'Hont), y finalmente las fórmulas por las que la Mayoría (o las minorías más fuertes) se ve primada como complemento de la previa prima electoral obtenida por los medios ya apuntados.

A. El trabajo parlamentario queda estructurado en torno a tres principios: primero, se legisla fundamentalmente sobre los proyectos de Ley del Gobierno que dispone al efecto de la necesaria prioridad; segundo, se legisla en Comisión, y tercero, el Pleno queda como sede obligatoria -culminando el procedimiento legislativo- de las Leyes más importantes y, siempre, de las Orgánicas, y queda igualmente como sede del control político del Gobierno en su expresión más cualificada -Investidura, Censura, Confianza e Interpelaciones-.

Decimos que se legisla sobre los proyectos del Gobierno por cuanto que éste dispone de prioridad, cuenta con su envío automático a Comisión (Artículo 91) y con su Mayoría en dicha Comisión y en todo caso en el Pleno (Artículo 95); obviamente el automatismo es tal si el Gobierno cuenta con una mayoría sólida o con unos pactos parlamentarios estables. La Cámara dispone de iniciativa legislativa a través de las proposiciones de ley (Artículo 87.1 de la Constitución) que debe ser activada por los Grupos parlamentarios (Artículo 92.1 Reglamento Provisional del Congreso) o por los diputados (Artículo 92.2); esta primera aseveración no deja de ser una verdad teórica porque a través del procedimiento de la toma en consideración (Artículo 92.4 y 5) la oposición (por ser minoría) tiene escasas posibilidades de éxito a no ser que se acuerde con la Mayoría el sentido de la proposición (no siendo ya estrictamente de la Oposición); en todo caso puede su ceder que la Mayoría -y el Gobierno- aceptando una proposición de Ley en Comisión y en Pleno (Artículo 92.5) la reconviertan en "su" proposición mediante las enmiendas a la totalidad previstas en el Reglamento (Artículo 94). La natural relación de fuerzas hará de estas cláusulas la clave de distintas situaciones siendo lógico que a Mayoría más fuerte menor probabilidad le queda a la Oposición.

La legislación en un régimen parlamentario mayoritario (Gobierno de Mayoría en cualquiera de sus posibles fórmulas), es siempre la que propone el Partido o Coalición gobernante, bien a través de los proyectos de Ley del Gobierno o bien mediante las proposiciones de Ley (escasas) de su Mayoría.

El trabajo legislativo (y progresivamente también el de fiscalización) se realiza en Comisión. Allí, el trabajo se desarrolla por diputados familiarizados con los temas, y entre sí, por su adscripción y permanencia; la Comisión deviene un órgano cualificado para la transacción y el diálogo, y ello a pesar de que el sistema de partidos haya introducido mucha rigidez de forma

que, lejos de generar un intercambio de pareceres individuales, produzca una continuada exposición de fórmulas y programas; a pesar de esto último la Comisión aporta al procedimiento una buena dosis de discreción, de intimidad, en contraste con la solemnidad y publicidad del Pleno.

Nuestro sistema de Comisiones se articula en torno a dos tipos de sedes, la dictaminadora y la de plena competencia legislativa. La primera se alinea con los procedimientos habituales de las cámaras legislativas; la segunda, creada por la Ley de Cortes, se reproduce en el nuevo ordenamiento, siendo -junto con Italia- una excepción en el derecho comparado. Queda por determinar -la práctica irá haciéndolo- qué se considera leyes importantes, que, por su carácter, deben aprobarse en el Pleno.

El Pleno aparece como el Órgano en que tienen que producirse necesariamente los actos políticos más relevantes y desde el punto de vista legislativo es la sede en que se aprueban las leyes ordinarias más importantes y las Leyes Orgánicas. En el procedimiento legislativo, en la adopción de ciertas decisiones y en la formación de órganos, el Pleno queda como órgano de reserva por el que la Cámara -la Mayoría- tiene la última palabra en caso de disenso.

B. El régimen de participación o de intervención de las unidades políticas también se ha sometido a unas reglas estrictas, tanto para evitar dilaciones como para agilizar el trabajo de la Cámara.

Las dos grandes soluciones adoptadas por nuestro Congreso -como por los Parlamentos en su mayoría- se han centrado en regular con precisión el tiempo de las intervenciones y su número. La sola excepción a esta regla se ha fijado para el Gobierno y exclusivamente en lo referente a la cantidad de veces que crea

precisa su intervención, pues en lo relativo al tiempo queda, como los parlamentarios, sujeto a las reglas. Obviamente pueden darse interpretaciones flexibles, quedando a juicio del Presidente unos ciertos márgenes de tolerancia. En casos como las sesiones de Investidura, Censura o Confianza, el candidato, o Presidente, dispone del uso de la palabra tantas veces como lo crea oportuno y por el tiempo que precise. La ponderación de los presidentes (de la Cámara o de las Comisiones) juega aquí un papel importante.

La segunda solución arbitrada para dar respuesta a las acuciantes necesidades y urgencias del Parlamento actual, así como para dar cabida a un hecho político, es reconocimiento de los Grupos parlamentarios. Ya hemos comentado que, aún teniendo existencia jurídica el diputado y conservando cierta capacidad de acción, la auténtica unidad (célula) de acción en la Cámara es el Grupo parlamentario en el que el diputado se inscribe necesariamente, bien como opción en uso de su libertad o bien obligatoriamente en el Mixto. Al Grupo se le concede el uso de la palabra, a él corresponde el reparto del tiempo, él asume la explicación de voto, él contribuye a la formación del Orden del Día; en función de ellos se nutren las Comisiones, los Organos colegiados y ellos se representan en la Junta de Portavoces; a ellos se les asigna una parte del Presupuesto de la Cámara, etc.

Los Grupos se forman de acuerdo con unos mínimos numéricos que evitan la excesiva fragmentación, aunque la práctica seguida durante la primera Legislatura no haya obedecido a criterios racionales sino políticos.

La creación de la Junta de Portavoces, como un Órgano de consulta del Presidente, aporta datos poco precisos sobre su posible incidencia; el propio tratamiento que ha recibido en los textos, como las diversas interpretaciones a que dio lugar en los debates de la Comisión de Reglamento demuestra que su significación será fluctuante, dependiendo tanto de la correlación de fuerzas

como del talante de las Presidencias. En todo caso, si por su composición paritaria pudo ser un centro de creación de grandes acuerdos (sin votaciones y sin imposiciones), con la introducción de una práctica que entendemos de dudosa constitucionalidad, el voto ponderado (el voto es personal e indenegable), la Junta puede convertirse -como se nos ha apuntado por cualificados miembros de la Cámara- en un Organó donde se decidan (donde se aprueben) determinaciones que deberían tener otra sede.

Finalmente hemos de señalar que el Reglamento concede unas primas a la Mayoría (a las minorías más fuertes en ciertas ocasiones) que vienen a sumarse así a las ya concedidas por el sistema electoral; entre otras -no abundaremos pues ya se han visto a lo largo del trabajo- caben destacarse por su especial importancia: el gran poder concedido al Presidente de la Cámara, no sólo en orden a la disciplina y a su autoridad moral -que es consustancial a la función que se le otorga- sino en orden al desarrollo del Reglamento durante la Legislatura. Nos parece una medida razonable la interpretación "in situ", durante una sesión plenaria, pero nos parece menos razonable que interprete y cubra las lagunas, legislando para la Cámara, él sólo, sin intervención preceptiva y vinculante de otros órganos como la Mesa, la Junta de Portavoces o el mismo Pleno; él crea precedentes interpretativos -jurisprudencia parlamentaria- y desarrolla -legisla- el Reglamento que ha sido elaborado por el procedimiento legislativo ordinario y aprobado (como una Ley Orgánica) por mayoría absoluta en una votación de totalidad. Creemos que, en las interpretaciones o en los desarrollos (cubriendo sus lagunas), habría sido más correcto, más homologable y armónico con el conjunto de los procedimientos y con el carácter del parlamentarismo, si se hubiera establecido una fórmula más colegiada sobre todo si las Resoluciones creaban normas de carácter general. En el sentido de nuestra interpretación el nuevo Reglamento corrige ésto, que a nuestro entender son poderes exorbitantes.

Una segunda prima importante se concede a las mayorías con el procedimiento que les permite promover u oponerse a través de la cláusula de los cincuenta diputados (en el Pleno); así, si el procedimiento para los Grupos menores es el de unirse a otro Grupo para tales objetivos, o sumar, con ayudas ajenas, la cifra requerida, a los Grupos que satisfagan por sí mismos esa cantidad les está permitido actuar sin compromisos.

Intimamente unida al punto anterior, se encuentra la facilidad otorgada por el Reglamento para generar oposición a una iniciativa; basta la oposición de un Grupo para que la decisión tenga que ser definitivamente decidida por el Pleno, es decir por la Mayoría; así sucede que, por ejemplo, es fácil suponer que el Grupo del Gobierno (o su coalición) controlan por diversos procedimientos no sólo la voluntad política de la Cámara, lo cual es lógico, sino también los mecanismos para provocar el cortocircuito de iniciativas poco gratas, evitando así la culminación del procedimiento iniciado (sin entrar en que éste acabaría según su voluntad mayoritaria).

El caso de las Comisiones de Encuesta son un ejemplo claro de cómo éstas se crean sólo mediante la voluntad de la Mayoría, que dando en sus manos la selección del objeto a investigar, el momento y la forma.

Si la Mayoría es sólida, o al menos dispone de un número de escaños confortable, puede decirse que órganos como la Junta de Portavoces (con voto ponderado) y la Diputación Permanente, se convierten en instrumentos valiosos para la política del Gobierno; el primero por cuanto que, con la ponderación del voto, se convertirá en un cauce de legitimación; y el segundo (y sobre todo éste, más que aquél) por cuanto que se convertirá en un órgano de convalidación.

En resumen podemos afirmar que este ha sido un Reglamento que, en la expresión de sus cláusulas, ha resultado muy confortable

0529

para la Mayoría gobernante, cómodo para el propio Gobierno, generador de estabilidad, angosto para las minorías y para la oposición en su conjunto, concorde con el modelo de parlamentarismo mayoritario, y que introdujo en España, en 1977, el esquema básico de relaciones entre Gobierno y Parlamento (con las excepciones comentadas), entre Mayoría y Oposición, ofreciendo así un fiel apunte de lo que luego sería -en este área- la propia Constitución.

59

VIII. BIBLIOGRAFIA

- AGNOLI, J. y BRUCKNER, P.; La Transformación de la Democracia, México (D.F.), 1971.
- AGUILÓ LUCIA, L.; "Los Grupos parlamentarios" (notas para su regulación en España), en: Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Facultad de Derecho, Valencia, nº1.
- ALVAREZ-GENDIN, S.; Las Cortes Españolas, Oviedo, 1947
- ALZAGA VILLAAMIL, O.; "Contribución al estudio del Derecho parlamentario", en: Revista de Derecho Público, nº 62, Madrid, 1966.
- AMBROSINI; Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale. Firenze, 1921.
- AMELLER, M.; Parlements, Paris, 1966 (Union Interparlementaire).
- AMPHOUX, J.; Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la R.F.A. Paris, 1962.
- APARICIO, M.A.; Parlamento y Sociedad Civil. Univ. de Barcelona, 1980.
- ARGUELLES, A.; La Reforma Constitucional de Cádiz, Madrid, 1970.
- ASTRALDI, R.; "Il diritto parlamentare italiano nel Regolamento delle Assemblee Legislative" in: Il Centenario del Parlamento, 8 maggio 1848-8 maggio 1948. Roma, 1948. Editado por la Secretaría General de la Cámara di Deputati.
- AZORIN (MARTINEZ RUIZ, J.); Parlamentarismo Español, Barcelona 1968.
- BAGEHOT, W.; La Constitution Anglaise, Paris, 2a. Ed. 1869.
- BALLADORE-PALLIERI, G.; Diritto Costituzionale, Milano, 1976.
- BARATIER, P.; "Grande-Bretagne. Le Parlement, outre-manche", en: Revue de Droit Public; Vol. 77, 1971. París.
- BARTHELEMY, J.; Essai sur le Travail parlementaire et le systeme des commissions. Paris, 1934.
- ...-... "La Crise de la democratie representative", en: Revue de Droit Public, 1928.
- ...-... et DUEZ, P.; Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1933.
- BENOIST, Ch.; "Parlements et parlementarisme", en: Revue des Deux Mondes, Paris, 1900. Tomo 160.

- ...-... "Democratie organisée et parlementarisme", en: Revue des Deux Mondes, Paris, 1900, tomo 161.
- BENTHAM, J.; "Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes", en: Oeuvres de J. Bentham, (4 tomos). Traducción de P.E.L. DUMONT et B. Laroche; reimpresión de la Edición de Bruselas de 1829; Scientia Verlag Aalen, 1969. Tomo I.
- BERLIA, G.; "La Constitution et les débats sur le Reglement des Assemblées Parlementaires", en: Revue de Droit Public, 1966.
- BIAYS, Ph.; "Les Commissions d'enquete parlementaire" (Francia), en: Revue de Droit Public, 1952.
- BIRBAUM, p.; HAMON, F.; TROPER, M.; Réinventer le Parlement, Paris, 1978.
- BISCARETTI di RUFFIA, P.; Derecho Constitucional, Madrid, 1965.
- .--- Introducción al Derecho Constitucional Comparado, México (D.F.), 1975.
- .--- Lo Stato democratico, Milán, 1946.
- BLAMONT, E.; "Le Parlement dans la Constitution de 1958", en: Juris-Classeur Administratif, fase. 102, 108.
- ...-..... "Raport sur l'organisation d'un service de documentation étrangere dans une assemblée parlementaire", en: Inf. Const. Parlem., 3eme Serie, n° 4, 1950.
- ...-... Les Techniques parlementaires, Paris, 1958.
- BLANCAS, J. de.; Modo de proceder en Cortes de Aragón, Zaragoza, 1641.
- BOCCACCINI, G.; Sistema politico e Regolamenti parlamentari, Milán, 1980.
- BON VALSASSINA, M.; Sui Regolamenti parlamentari, Padova, 1955.
- BONNARD, R.; "Responsabilité des fonctionnaires devant le Parlement", en: Revue de Droit Public, 1912.
- BORREGO, A.; Estudios parlamentarios, Madrid, 1875.
- BOTHWELL, R.; Manual de procedimiento parlamentario. Río Piedras, 1964.
- BOUDET, F.; "La force juridique des resolutions parlementaires" en: Revue de Droit Public, volumen 74, 1958.

- BOULTON, C.J.; "Les Commissions a la Chambre des Communes britannique", en: Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 3a. Serie, n° 68, 1966.
- BOURDON, J.; Las Assamblées parlamentaires sous la Ve. Republique, Notes et Etudes Documentaires, n° 4463, Paris, 1978.
- BROGLIO, E.; Delle Forme Parlamentaire, Brescia, 1865.
- BREYCE, J.; La República norteamericana, 2 vols. Madrid (La España Moderna), S.A.
- BUGALLAL y ARAUJO, G.; Inviolabilidad parlamentaria (Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leído el 15 de mayo de 1921), Ed. en Madrid en 1921.
- BURDEAU, G.; Droit Constitutionnel et Institutions politiques, Paris, 1977 (18 ed.).
- .--- (Mélanges offerts a;), Paris, 1977.
- CALVO Y CONEJO, M.; Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias (1810-1910), Madrid, 1916.
- CAMPION y LIDDERDALE; La procedure parlamentaire en Europe, Paris, 1966.
- CARRETERO PEREZ, A.; "Concepto Constitucional de Fuentes del Derecho"; en: La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, (varios autores), Madrid, 1979, Vol. I.
- COLLIARD, J.C.; Los regimenes parlamentarios europeos, Barcelona, 1981.
- CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS, Edición de la Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977.
- COQUET, E. "La Présidence de la Chambre des Representants des Etats-Unis et ses modifications recentes", en: Revue de Droit Public, 1912.
- CORTES DE CADIZ (las); Número monográfico de la Revista de Estudios Políticos, (madrid), n° 126, 1962.
- COTTERET, J.M.; "L'Ordre du jour des Assamblées parlamentaires" en: Revue de Droit Public, Vol. 77, 1961.
- ...-... Le Pouvoir legislatif en France, Paris, 1962.
- CUEVAS Y CUEVAS, M.; "Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España", en: Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Tomo 147, año 1925.

- CHANDERNAGOR, A.; Un Parlement, por quoi faire? Paris, 1967.
- D'EUFEMIA; "Le Commissioni parlamentari nelle costituzioni moderne", en: Revista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1956, VI.
- DABEZIES, P.; "Le declin du Parlement", en: Projet, n° 56, juin, 1971.
- DAHL, R.; L'Avenir de L'Opposition dans les démocraties, Paris, 1966.
- DANVILLA Y COLLADO; El Poder Cívil en España, Madrid, 1836.
- DARANAS, M.; Las Constituciones europeas, Madrid, 1979 (2 vols.).
- DAUDET, Y.; La Présidence des Assemblées Parlementaires Françaises, Paris, 1965.
- DEBRE, M.; "Trois caractéristiques du Systema parlementaire français", en: Revue Fr. Sc. Pol., 1955
- DELPECH, J.; "Note sur les commissions permanentes" (A propos des nouveaux Standing Orders 46-48 de la Chambre des Communes (16 avril 1907), en Revue Française de Droit Publique et de la Science Politique, 1908.
- "A propos du mode d'élection a la présidence de la Chambre", en: Rev. Dr. Publ. 1906.
- DENDIAS, M'; La Renforcement des Pouvoirs du Chef de l'Etat dans la Démocratie parlementaire, Paris, 1932.
- DEUTSCH, K.W.; Política y Gobierno, Madrid, 1976.
- DI CIOLO, V.; Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, 1980.
- DUFFAU, J.M.; Les réglements des Assemblées Parlementaires belges, Paris, 1977.
- DUGUIT, L.; Traité de Droit Constitutionnel, Paris, 1924 (4 Vol.)
- Las transformaciones del Derecho (Público y Privado), Buenos Aires, 1975.
- DUMONT (de Geneve), E.; Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premieres Assemblées Législatives, Paris, 1951. (Edition conforme al manuscrito, con notas e introducción de J. Bénétruy; y prólogo de George Lefebvre).
- DUVERGER, M.; Los Partidos Políticos, México, (D.F.), 1957.

- ENTRENA PALOMERO, C.J.; "La Constitución Española y el Control de la Legislación Delegada", en: La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, (varios autores), Madrid, 1979, Vol. I.
- ESCARRAS, J.C.; IMPERIALI, C.; PINI, R.; Courrier parlementaire et fonction parlementaire, Paris, 1971.
- ESMEIN, A.; "Deux formes de gouvernement", en: Revue de Droit Public, n° 1, 1894.
- ESMEIN-NEZARD; Elements de Droit Constitutionnel, Francais et Comparé, Paris, 1921 (2 vol.)
- ESTEBAN, J.; "La situación del Parlamento en las sociedades industriales", en: Revista Estudios Políticos, n° 159 Madrid.
- .---; LOPEZ GUERRA, L.; El Régimen Constitucional Español, Barcelona, 1980 y 1982 (2 vol.).
- ESTEVE, J.; Le destin des Parlements, Paris, 1936.
- FAIRLIE; "Commissions et Comités législatifs aux Etats-Unis", en: Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1933.
- FELLOWES, F.; "Les pouvoirs des Presidents des Assemblées Parlamentaires", en: Informations Constitutionnelles et Parlamentaires, 3a. Serie, n° 20, 1954.
- FERNANDEZ, T.R. (Ed.); Lecturas sobre la Constitución Española, Madrid, 1978, 2 vols.
- FERNANDEZ CARNICERO, C.J.; "Los Reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico", en: Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), N° 9, Primavera, 1981.
- FERNANDEZ MARTIN, M.; Derecho Parlamentario Español, Madrid, 1885 (3 volúmenes).
- FERRADA, M.; Il Presidente di Assemblée parlamentare, Milano, 1962.
- FERRARI, P. et MAISL, H.; Les groupes communistes aux Assemblées parlementaires française et italienne, Paris, 1969.
- FINER, H.; Teoría y práctica del Gobierno moderno, Madrid, 1964.
- FLOREZ ESTRADA, A.; En defensa de las Cortes, Madrid, 1973.
- FRAILE CLIVILLES, M.; "Las Cortes Españolas"; en La España de los 70, (obra colectiva realizada bajo la dirección de M. Fraga), Vol. III, Tomo I, año 1974, Madrid.

- .--- Comentario al Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973.
- .--- La Comisión Permanente de las Cortes, Madrid, 1974.
- FRAGA IRIBARNE, M.; La Reforma del Congreso de los Estados Unidos, Madrid, 1951.
- .--- El Reglamento de las Cortes Españolas, Madrid, 1959.
- .--- El Parlamento británico, Madrid, 1961.
- .--- La Reforma del Congreso de los Estados Unidos, Madrid, 1951.
- .---; DEL CAMPO, S.; VELARDE, J.; La España de los 70, Madrid, 1974 (3 vols.).
- FRIEDRICH, C.J.; Gobierno Constitucional y Democracia, Madrid, 1975.
- FUSILIER, R.; "Les Commissions du Parlement Suédois", en " Revue de Droit Public, Paris, Vol. 75, 1959.
- GALEOTTI, U.; Contributo alla teoria del procedimento legislativo, Milano, 1957.
- .--- Principii regolatori delle Assamblée, Torino, 1900.
- GARCIA CANALES, M.; La Teoría de la representación en la España del Siglo XX, Murcia, 1977.
- GARCIA DE VALDEAVELLANO, L.; Historia de las Instituciones Españolas, Madrid, 1973.
- GARCIA HERNANDEZ, J.; "El Nuevo Reglamento de las Cortes Españolas" (Ley de Reglamento de 26 de diciembre de 1957), en: Documentación Administrativa, n° 2, 1958.
- .--- "El Nuevo Reglamento de las Cortes Españolas" (Ley de Reglamento de 26 de diciembre de 1957), en: Documentación Administrativa, N° 2, 1958.
- GARCIA HERPERA, M.A.; "La Comisión Mixta Congreso-Senado", en: Revista de Estudios Políticos, n° 4, 1978.
- GARCIA PELAYO, M.; Las Funciones de los nuevos parlamentos bicamerales, Caracas, Ed. del Congreso, 1971.
- GARRIDO FALLA, F. y Otros.; Comentarios a la Constitución, Madrid, 1980.
- .--- Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1964, (3a. edición) (2 vols.).

- GASCON HERNANDEZ, J.; "Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes españolas", en: Revista de Estudios Políticos, Madrid, n°s. 19 - 20.
- GASCON Y MARIN; "Le role des Commissions parlementaires", en: Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1932.
- GAUDEMET, P.M.; "Le reglement et les methodes de l'Assemblée nationale constituante", en: Revue de Droit Public, 1946.
- GIULJ, S.; Le Statut de l'Opposition en Europe, Paris, (notes et Etudes Documentaires - La Documentation française), 1980.
- GOGUEL, F.; "Les Methodes du travail parlementaire", en: Revue Francaise de Science Politique, 1954, Vol. IV.
- .--- "La procedure Italienne de Vote les Lois par les Commissions", en: Revue Francaise de Science Politique, 1954.
- GONZALEZ NAVARRO, F.; La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política, Madrid, 1977.
- GOOSENS, Ch.; "Le régime parlementaire des etats europeenes: transformations recentes et perspectives d'evolution", en: Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje al Prof. E. Sayagués, Madrid, I.E.A.L., 1969.
- GUICHARD-AYOUB, E.; ROIG, Ch.; GRANGE, J.; Etudes sur le Parlement de la V Republique, Paris, 1965.
- GUILLIEN, R.; "La modification du Reglement de la Chambre des Deputs", en: Rev. Dr. Public, 1935, n° I (Chronique Constitutionnelle Francaise).
- HAMILTON, Lógica Parlamentaria, Madrid, La España Moderna, S.A.
- HAURIU, M.; Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid, 1927.
- HAURIU, A.; Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, 1971.
- HERMAN, V. et MENDEL, F.; Les Parlements dans le Monde, Paris, 1977 (Union Interparlementaire).
- HERNANDEZ GIL, A.; El Cambio político español y la Constitución, Barcelona, 1982.
- HERRERO, V.; "Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes", en: Revista de Derecho Público, 1935, Tomo IV.

- IGLESIAS SELGAS, C.; Las Cortes Españolas, Madrid, Cabal, 1973.
- ILBERT, C. P.; El Parlamento. Su Historia, Constitución y Práctica. 2a. Edición, Barcelona, B.A., 1930.
- IMPE, H., van; Le role de la majorité parlementaire dans la vie politique belge, Bruselas, 1966.
- JEFFERSON, Th.; Manual de prácticas parlamentarias, La Habana, 1943 (Edición que reproduce la versión castellana de Valera de 1826).
- JELLINEK, G.; Teoría General del Estado, B. Aires, 1973.
- JENNINGS, W.I.; Parliament, Londres, 2a. Ed., 1957.
- JEZE, G.; "Le President de la Chambre des Deputés", en: Revue de Droit Public, 1912.
- .--- "Le Speaker", en: Revue de Droit Public, 1906.
- KELSEN, H.; Compendio de Teoría General del Estado, Barcelona, 1928.
- .--- Esencia y valor de la Democracia, Barcelona, Buenos Aires, 1934.
- .--- Teoría General del Estado, México (D.F.), 1979 ((15a. edición).
- .--- "Il Problema del parlamentarismo", en: Nuovi Studi di Diritto, Economia e Politica, II, 1929. Roma. (Traducción al italiano de "Das Problem der parlamentarismus", Wien, 1926).
- KRAEHE, R.; Le financement des partis politiques. Contribution a l'étude du statut constitutionnel des partis politiques, Paris, 1972.
- LABAND, P.; Le droit public de l'empire allemand, Paris, 1900. (Trad. Graudilhon).
- LACONI, R.; Parlamento e Costituzione, Roma, 1969.
- LAURENS, A.; Le métier politique ou la conquete du pouvoir, Paris, 1980.
- LAVROFF, D.G.; "Les Commissions parlementaires de l'Assemblée nationale sous la V République", en: Revue de Droit Public, 1972.
- .--- Institutions politiques espagnoles apres la Constitution de 1978, Paris, La Doc. Française, 1982.

- LEFAS, A.; "La reforme des methodes du travail parlementaire", en: Revue des Sciences Politiques, 1929 a 1932, Tomos 52, 53 y 54.
- .---- "Les sources du Droit partementaire francaise", en: Revue des Sciences Politiques, enero-febrero-marzo, 1935.
- LEIBHOLZ, G.; Conceptos fundamentales de la Política y de Teoría de la Constitución, Madrid, 1964.
- .---- Problemas fundamentales de la democracia moderna, Madrid, 1971.
- LENK, K. y NEUMANN, F.; (Eds.) Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos, Barcelona, 1980.
- IBERTINI, L.; ¿Qué Parlamento?, Barcelona, 1980.
- LOEWENSTEIN, K.; Teoría de la Constitución, Barcelona, 1976.
- LOLME, J.L., de; La Constitución Inglesa comparada con los Gobiernos republicanos y monárquicos de Europa, Madrid, 1847.
- LONGI, V., Elementi di Diritto e Procedure Parlamentare, Milano, 1978.
- LOPEZ GUERRA, L.; "Sobre la personalidad jurídica del Estado", en: Revista del Departamento de Derecho Político, (U.N.E.D.), n° 6, primavera 1980.
- LOUIS-LUCAS, P.; "Les pouvoirs propres des Commissions des Finances", en: Revue de Droit Public, Vol. 70, 1954.
- LUCAS VERDU, P.; "La Singularidad del proceso constituyente español", en: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 1978.
- LLORCA VILAPLANA, C.; Las Cortes Españolas como representación, Madrid, 1975.
- MADARIAGA, Fr. J. de; Gobierno de Príncipes y Príncipes y de sus Consejos para el bien de la República, Valencia, 1626.
- MANZELLA, A.; Il Parlamento, Bologna, 1977.
- .---- "Las Cortes en el sistema constitucional español", en: La Constitución Española de 1978, Estudio Sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría, Madrid, 1980.

- MANZINI Ed. GALEOTTI; Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di Diritto e procedura parlamentare. Roma, 1887.
- MARAVALL CASESNOVES, J.A.; Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones, Madrid, 1947.
- MARCH, J.G.; "La representación Legislativa de los partidos como función de los resultados electorales", en: Revista de Estudios Políticos, 1960, n° 109, Madrid.
- MARRA, D.; "Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari", en: Nuovi St. politici", 1974.
- MARTEL, G.; Forma de celebrar Cortes en Aragón, Zaragoza, 1641.
- MARTIN OVIEDO, J.M.; "Tripología, Jerarquía y Producción de las Normas en la Constitución Española", en: La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, (varios autores), Madrid, 1979. Vol II.
- MARTINES, T.; "La natura giuridica dei regolamenti parlamentari", en: Studi dell'Università di Pavia, 1952.
- MARTINEZ CUADRADO, M.; (Ed.); La Constitución de 1978, Madrid, 1982.
- MARTINEZ MARINA, F.; Teoría de las Cortes, Madrid, Ed. de 1979, (3 volúmenes).
- MASCLET, J.C.; Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V République, Paris, 1979.
- MATHIOT, A.; Institutions politiques comparées: le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Occident, Les Cours de Droit, 1967-68, (Paris).
- "Le pouvoir Legislatif dans les démocraties du type occidental", en: Les Cours de Droit, Fascículo II, 1973-74.
- MAY, E.; Traité des Lois, privileges, procedures et usages du Parlement, Paris, 1909 (2 vol.)
- MELLA, R.; Contra el Parlamento burgués: la Ley del número, Madrid, 1976.
- MICELI, Principii di Diritto parlamentari, Milán, 1910.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B.; "L'Etude comparative de la technique parlementaire", en: Annales de L'Institut de Droit Comparé de L'Université de Paris, I, 1934.

- .---- Derecho Constitucional Internacional, (Trad. L. Legaz; Prólogo Pérez-Serrano).
- .---- Modernas tendencias del Derecho Constitucional, Madrid, 1934.
- MOREAU, F.; "Regime parlementaire el principe representatif", en: Revue Politique et Parlementaire, 1901, tomos 27 y 28.
- .---- et DELPECH, J.; Les Reglements des Assemblées Législatives, Paris, 1906 (Prefacio de Charles Benoist).
- MOHRHOFF, F.; Policità e discrzionalità di taluni atti dei Presidenti di Assemblee legislative, Roma, 1962.
- .---- Giurisprudenza parlamentare. (Dottrina e massinario con introduzione di Vittorio Emmanuele Orlando). Roma, 1950.
- .---- Tratato di diritto e procedura parlamentare. Roma 1948.
- MORODO LEONCIO, R.; "Proceso Constituyente y nueva Constitución española; anotaciones al Preámbulo Constitucional", en: Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político (U.N.E.D.), otoño, 1978.
- .---- "El Principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional", en: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Tomo IV, 1960.
- MORODO, R. (Ed.); Los partidos políticos en España, Barcelona, 1979.
- MUSELIER, F.; Regards neufs sur le parlement, Paris, 1956.
- NEZARD, H.; Reseña al Libro de Ripert, en Revue de Droit Public, 1909, p. 373 y ss. (véase Ripert en este Bibliografía).
- NIGRO, O.; L'Ostruzionismo parlamentare, Turin, 1918.
- O'CONNELL, P.; "Les sujétions imposees aux Parlementaires dans leur comportement et leurs activités" en: Inf. Const. Parl., 3 serie, n° 64, 1965.
- OLLERO, C.; "Parlamentos y Asambles en el nuevo Derecho Constitucional", en: Información Jurídica, 1949.
- .---- "El Sistema representativo", en: Experiencia política del mundo actual, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

- ORLANDO, V.E.; Principii di diritto costituzionale, Firenze, 1889.
- PACTET, P.; Les Institutions politiques de la Grande-Bretagne, Paris, La Doc. Française, 1960.
- ,--- Les Commissions parlementaires, R.Dr.P., Vol 70, 1954.
- PAUWLES, M.R.; "Les Commissions Parlementaires", en: Informations Constitutionnelles et Parlementaire, 3a. Serie, n° 24, 1955.
- PEISER, G.; "L'institutionnalisation des partis politiques dans la R.D.A.", en: R. Dr. P., jul.-ag.- 1959.
- PELLOUX, R.; "Partis politiques dans les Constitutions d'apres guerre", en: R. Dr. P., 1934.
- PEREZ SERRANO, N.; "La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico", en: Anuario de Historia del Derecho Español, Tomo IX, Madrid, 1932
- ,--- Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976.
- ,--- "Naturaleza Jurídica del Reglamento parlamentario", en: Revista de Estudios Políticos, n° 105, 1959.
- PEREZ SERRA, N.; "Hacia una Teoría de los Actos parlamentarios", en: NÓ JAUREGUI, Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), N° 9, primavera, 1981.
- PETTA, P. Ideología constitucional de la izquierda italiana (1892-1974), Barcelona, 1978.
- PEZANT, J.L.; "Contribution a l'étude du Pouvoir Législatif selon la Constitution de 1958", en: Le Pouvoir, Mélanges offerts a G. Burdeau, Paris, 1977.
- PICKLES, D.; "Le travail parlementaire en G.B.", en: R. Fr. Sc. Pol. 1954, vol. IV.
- PIERANDREI, F.; "Les Commissions Legislatives du Parlement Italien", en: Revue Fr. de Sc. Pol., 1952
- PIERRE, E.; De la procedure parlementaire. Etude sur le mécanisme interieur du Pouvoir Législatif. Paris, 1887.
- ,--- Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire, Paris, con un vol. de apéndice, en 1919.
- PITARCH, I.E.; "Parlamento y parlamentarismo en la tradición catalana", en: Revista Jurídica de Cataluña, n° II, 1976.

- PIZZORUSSO, A.; I Gruppi parlamentari come soggetti di diritto, Pisa, 1969.
- POLLET; La Présidence des Chambres Francaises, Poitiers, 1908.
- PONS Y UMBERT, A.; La Crisis del Régimen Parlamentario: concepto del Legislador, Madrid, 1924.
- .--- Organización y funcionamiento de las Cortes, Madrid, 1906.
- .--- Prerrogativa del Congreso de los Diputados para el examen de las calidades y legalidad de la elección sus individuos, Madrid, 1910.
- PORTERO GARCIA, L.; Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. Málaga, 1979.
- POSADA, A.; Estudios sobre el parlamentarismo en España, Madrid, 1891.
- .--- La reforma constitucional, Madrid, 1931.
- .-- "El Reglamento de las Cortes", en: Luz, 28 y 29, de marzo de 1932.
- .--- Tratado de Derecho Político, Madrid, 1928, 2 vols. (4ta. edic.).
- POUDRA, J. et PIERRE, E.: Traité Pratique de Droit Parlementaire Paris, Versailles, 1878.
- PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E. (Ed.), La Constitución Española de 1978, Madrid, 1980.
- PRELOT, M. Droit parlementaire francaise, Paris (Les Cours de Droit), 1957-58.
- PRIOURET, R.: La Republique des Députés, Paris, 1959.
- RAMIREZ, M. (Ed.) El control parlamentaria del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), Barcelona, 1978.
- .--- "Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario," en: Revista Estudios Políticos, n° 11, 1979.
- RECODER DE CASSO, E.; Comentarios a las Cortes, en: Comentarios a la Constitución, bajo la dirección de F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1980.
- REDSLOB, R.; Le régime parlementaire, Paris, 1924.

- REFORMA CONSTITUCIONAL. Proyecto de Ley para la Reforma Política, Madrid, 1976 (Presidencia del Gobierno).
- REGLAMENTOS (del Congreso de los Diputados y de las Cortes). Edición de la Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977.
- REGLAMENT DEL PARLAMENT DE CATALUNYA (con texto del Estatuto de Autonomía), Parlamento de Catalunya, 1980.
- RESCIGNO, G.U.; "Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritti dello Stato", en: Giurisprudenza Costituzionale, 1964, p. 1412 y ss.
- RESCIGNO, P.; "L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari", en: Giurisprudenza Costituzionale, 1961.
- RICO Y AMAT, Historia Política y Parlamentaria de España, Madrid, 1980.
- RIPERT; La Présidence des Assemblées politiques, Paris, 1908.
- ROBSON, W.A., "La crise du régime parlementaire en Angleterre", en: Revue des Sciences Politiques, Paris, abril-junio, 1933.
- ROGATI VALENTINI, "Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati", en: Il Politico, 1970.
- ROSETTI, M.; "Le statut des partis politiques au sein des Parlements", en: Inf. Const. Parl.; 3a. serie, n° 21, 1955, p. 35-40.
- ROSSANO, C.; Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo, Napoli, 1972.
- RUBIO LLORENTE, F.; "La Constitución como Fuente del Derecho", en: La Constitución Española y las Fuentes del Derecho (varios autores), Madrid, 1979, vol. I.
- RUINI, M.; Il Parlamento e la sua riforma, Milano, 1952.
- .---- La funzione legislativa, Milán, 1953.
- SAINZ DE VARANDA, R.; Colección de Leyes Fundamentales, Zaragoza, 1957.
- SANCHEZ AGESTA, L.; Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Madrid, 1980.
- .---- "La Jerarquía normativa en la Constitución de 1978", en: La Constitución Española y las Fuentes del Derecho (varios autores), Madrid, 1979, Vol. III.

- SANCHEZ GUERRA, J.; Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, Madrid, 1912.
- SANCHEZ ROMAN, F.; La Inmunidad parlamentaria, Madrid, 1898.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A.; "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las Organizaciones estatales no administrativas", en: Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), n° 9, primavera, 1981.
- SANZ Y ESCARTIN, E.; ¿Cuál es la organización propia de una Cámara Alta o Senado? Madrid, 1924.
- SAUVAGEOT, A.; "L'indemnité parlementaire", en: Rev. Politique et Parlementaire, 1948, III.
- SAVIGNANO, A.; I gruppi parlamentari, Napoli, 1965.
- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, 1934.
- SEURIN, J.L.; "Les modifications apportées au Reglement de l'Assemblée Nationale", en Rev. Droit Public, 1970.
- SEVILLA ANDRES, D.; "La Presidencia del Congreso de los Diputados (1810-1936)", en: Rev. Inst. Ciencias Sociales, Barcelona, 1969, n° 14.
- SHAKDHER, S.L.; "Le fonctionnement des Commissions parlementaires" en: Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 1972.
- SOUBEYROL, J.; "Le Président de l'Assemblée Nationale", en: Revue de Droit Publique, n° LXXII, 1956.
- SOULIER, G.; L'Inviolabilité parlementaire en Droit Française, Paris, 1966.
- STEDMAN, M.S.; "Le Travail du Congrès", en: R. Fr. Sc. Pol., 1954 vol IV.
- TEJADA DE VALDOSERA; Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año 1894.
- TESAURO, A.; "Sulla natura giuridica del regolamento parlamentari", en: Rassegna di Diritto Pubblico, Napoli, 1959.
- TOINET, M.F.; Le Congrès des Etats-Unis, Paris, 1972.
- TOMAS VILLARROYA, J.; "La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918", en: Revista de Ciencias Sociales, Barcelona, 1973, n° 21.

- TORRES DEL MORAL, A.; "Los Grupos parlamentarios", en: Revista de Derecho Político (U.N.E.D.), n° 9, primavera de 1981.
- TOSI, S.; Diritto parlamentare, Milano, 1974.
- TOVAR, O.; Derecho Parlamentario, Caracas, 1973.
- TRNKA, H., "La Commission Mixte Paritaire", en: Revue de Droit Public, vol. 79, 1963; Vol. 83, 1967.
- UNGARI, P.; Profilo storico del diritto parlamentare in Italia, Roma, 1974.
- VALETTE, Ph. et SAINT-MARCY, B., Traité de la confection des lois (on examen raisonné des reglements suivis par les assemblées législatives françaises, comparés aux formes parlementaires de l'Angleterre, des Etats Unis de la Belgique, de l'Espagne, de la Suisse, etc.). Paris, 1839.
- VARIOS; El Principio de Separación de Poderes, Madrid, Real Academia de la Ciencias Morales y Políticas, 1951 (Debate).
- VARIOS; La Constitución Española de 1978. Un análisis comparado, Roma, 1982 (Instituto Jurídico Español- Universidad Internacional Menéndez Pelayo).
- VARIOS; La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, Madrid, 1979, 3 vols. (Instituto de Estudios Fiscales).
- VARIOS; La izquierda y la Constitución, Barcelona; 1978.
- VEGA, P. (Ed.), Teoría y práctica de los partidos políticos, Madrid, 1977.
- VERDE, L.G., "Le Commizioni parlamentari francesi e la revisione della Costituzione", en: Rivista di Diritto Pubblico, marzo, 1935.
- VILLERS, R. "La Convention pratique-t-elle le regime parlementaire? en: R. Dr. P., 1951.
- WALINE, J.; "Les Groupes parlementaires sous la V Republique", en: Memoires DES de Science Politique, Paris, 1960.
- "Les Groupes parlementaires en France", en R. Dr. P., Vol. 77.
- WEBER, M.; Economía y Sociedad, México (D.F), 1944 (1a. ed. en español).
- WHEARE, K.C.; Las Constituciones Modernas, Barcelona, 1974.
- WILSON, W.; El Gobierno Congresional, Buenos Aires, 1902.

